



1/2
2009

Verdeeld verleden, gedeelde koers?
Bijdragen aan het debat over integratie

S&D

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

Zoek de verschillen

Graag zou ik de frisse resolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* zonder reserves onderschrijven, ware het niet dat deze fundamentele vragen oproept. Die betreffen niet de richting van het voorgestelde beleid, maar vooral de precisie in het benoemen van problemen en het schetsen van achtergronden. Doordat in de analyse details ontbreken worden de voorgestelde oplossingen erg gemakkelijk en lopen we het gevaar dat het integratiebeleid voor de zoveelste keer uitdraait op grofmazige en bazige voorstellen, die niet zullen blijken te werken.

De resolutie heeft een hoog gehalte aan ‘Troonredetaal’: korte, algemeen geformuleerde, onweerlegbare zinnen. Er wordt lustig op los gegeneraliseerd. Neem deze passage: ‘Integratie was een zaak van tolerantie en uiteindelijk zou het dan allemaal vanzelf wel goed komen. In de praktijk betekende die tolerantie vooral weggijken bij problemen. Gevoelens van verlies en onbehagen werden weggestopt.’ Deze passage heeft in de publiciteit veel aandacht gekregen: tolerantie is voortaan taboe. Dit vind ik een nogal tendentieuze en niet ongevaarlijke koers. Wat wordt hier onder tolerantie verstaan? En staat deze stellingname niet haaks op de verderop aangekondigde ‘derde strategie’ van tolereren?

Tolerantie is het tegenovergestelde van onverschilligheid. De geschiedenis van religieuze tolerantie kan ons veel leren, met name omdat die laat zien dat tolerantie altijd kiezen tussen twee kwaden is. Erasmus vond ketterij uit den boze, maar het verbranden van ketters — om theologische redenen — nog veel erger. Met andere woorden: het belangrijkste kenmerk van tolerantie is het dulden van (religieuze) onenigheid, ongenoegen en andere ergernissen, omdat het middel ter oplossing van de onenigheid vele malen erger is dan de kwaal. Aan die kwaal moet dan ondertussen wel gewerkt worden. Toleran-

tie is dus nooit ‘wegkijken’ en is dat ook nooit geweest. Tolerantie bestaat in het onderdrukken van de eigen neiging anderen (andere overtuigingen, andere leefwijzen) te onderdrukken. De godsdiensttwisten in de zestiende en zeventiende eeuw werden beëindigd toen het inzicht doordrong dat met repressie en bloedvergieten de welvaart niet werd gediend en dat individuele geloofsopvattingen zich nimmer laten dwingen. Uiteindelijk leidde dit inzicht tot de grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid.

Het luchtigjes of grof generaliseren over bevolkingsgroepen, over negatieve kenmerken van belijders van andere godsdiensten, over historische ontwikkelingen met negatieve effecten, leidt telkenmale tot even grofmazig als inadequaat beleid. Het emancipatie-perspectief van de resolutie is een belangrijke bijdrage aan de politieke discussie en koers, maar het gaat daarbij steeds om de emancipatie van individuele burgers, die daarbij juist niet in één hokje moeten worden gezet of onder één etnische of religieuze noemer gebracht. Dat gebeurt in deze tekst nog veel te veel, met name waar het gaat over problemen van overlast en criminaliteit die worden veroorzaakt door jongeren uit immigrantenmilieus.

Ook bij de lastigste vraagstukken van integratie blijft naar mijn mening het devies: zoek de verschillen, let op de exacte cijfers en de juiste data, analyseer zo precies mogelijk alle achtergronden en onderdruk de neiging om te generaliseren. Dan is de oplossing nog niet meteen gevonden, dan blijft repressie een optie, maar het gevaar dat het gekozen middel erger is dan de kwaal is dan wel kleiner. En dat is het kenmerk van de Nederlandse traditie van tolerantie.

KEES SCHUYT
Voorzitter redactieraad s&d

Verdeeld verleden, gedeelde koers?

Bijdragen aan het debat over integratie

Op 23 december 2008 presenteerde Lillianne Ploumen namens het bestuur van de Partij van de Arbeid een concept-resolutie over integratie, getiteld *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst*. Direct ontvlamde de discussie — op de opiniepagina's, in debatzalen en binnen partij-afdelingen.

S&D presenteert een bont palet aan beschouwingen en reacties, van lovend tot zeer kritisch. Zal deze resolutie de basis vormen voor 'een nieuwe koers die recht doet aan alle Nederlanders samen' — zoals de partijvoorzitter zich wenst op haar weblog?

Voor het indienen van amendementen stond een termijn van één maand. Terwijl het partijbestuur zijn preadviezen en tekstaanpassingen voorbereidt, gaat het debat op volle kracht door. Op 14 en 15 maart a.s. komt de PvdA in congres bijeen te Utrecht, dan wordt er gestemd.



Verdeeld verleden, gedeelde toekomst

1. Een veranderend Nederland in een veranderende wereld

De afgelopen decennia hebben veel nieuwe Nederlanders zich permanent gevestigd in ons land. Nederland is daarmee blijvend veranderd en zal ook in de toekomst blijven veranderen. In 2050 heeft een derde van onze inwoners hun geschiedenis in een ander land — zelf, via ouders of grootouders. In een stad als Amsterdam is dat nu al gewoon. Onze bevolking wordt mede daardoor steeds diverser. We verschillen steeds meer van elkaar, qua herkomst en afkomst maar ook qua levensstijl en gezinssamenstelling.

Een dergelijke grote en relatief snelle verandering brengt successen en problemen met zich mee. Veel nieuwkomers en hun kinderen vinden prima de weg in het nieuwe thuisland. Jongeren maken probleemloos hun school af, stromen door naar een vervolgopleiding en vinden passend werk. Ze verwerven een eigen plek in de samenleving, maken eigen keuzes. Huwelijken zijn steeds vaker het resultaat van vrije partnerkeuze. Veel voetballers in het nationale elftal en aansprekende politici in stad en land hebben een achtergrond in een ander land dan Nederland.

Maar er is ook het nodige dat niet goed gaat. Migranten en hun kinderen vallen vaker uit op school dan oorspronkelijke Nederlanders, ze zijn vaker werkloos, afhankelijk van een uitkering en slachtoffer van geweld achter de voordeur. Sommige groepen zijn vaker betrokken bij criminaliteit en overlast. Verworvenheden als de gelijkheid van man en vrouw en van homo en hetero worden niet door alle nieuwe Nederlanders gedeeld.

In heel Europa worstelen samenlevingen met deze veranderingen. Die zijn niet typisch Nederlands, en ook niet typisch iets voor deze tijd. Of het nu gaat om de migratiestromen naar de Verenigde Staten uit het begin van de vorige eeuw of om de komst naar een land als Frankrijk van inwoners uit voormalige koloniën, integratie gaat niet vanzelf. Bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst is lastig en gaat gepaard met gevoelens van verlies en onbehagen.

Die gevoelens van verlies en onbehagen kennen we ook in Nederland. Niet alleen bij bewoners van de volkswijken van onze steden, maar breed in de samenleving. Wijken gebouwd voor arbeiders en de middenklasse zijn migrantenwijken geworden. Bekende sociale patronen zijn verdwenen. Gedeelde omgangsvormen zijn niet langer vanzelfsprekend. De voortdurende instroom van nieuwe buurtbewoners vergt veel van bewoners en ook van de school, de huisarts en de wijkagent. Maar ook op plekken in ons land waar ogenschijnlijk niets is veranderd, ervaren mensen gevoelens van onbehagen. Hun land verandert, en ze voelen zich daar niet bij betrokken. Ze ervaren de veranderingen als opgedrongen — en dat is een akelig gevoel als het gaat over het land waar je geboren en getogen bent, en dat jij, je ouders en hun ouders daarvoor, mee hebben opgebouwd.

Ook veel nieuwkomers ervaren verlies en onbehagen. Het verlaten van je moederland, ook al is dat een eigen keuze, heeft grote gevolgen. Die worden vaak onderschat. Weggaan gaat gepaard met heimwee naar een vertrouwd verleden. Het is niet eenvoudig om een nieuw thuis in Nederland te vinden. De taal is moeilijk en contacten met mensen die hier altijd al woonden zijn vaak beperkt. Veel nieuwkomers vinden weinig houvast in de samenleving. Daarom grijpen ze terug op oude en vertrouwde tradities en gewoonten, die ze ook hun kinderen proberen bij te brengen. Vaak doen ze dat uit angst hun kinderen kwijt te raken aan een land met een cultuur die ze zelf niet begrijpen. Ze hebben het gevoel er nooit helemaal bij te horen, terwijl de volgende generatie al volop deel uitmaakt van die nieuwe cultuur.

Lange tijd hebben oorspronkelijke Nederlanders en nieuwe Nederlanders elkaar grotendeels vermeden. Integratie was een zaak van tolerantie en uiteindelijk zou het dan allemaal vanzelf wel goed komen. In de praktijk betekende die tolerantie vooral wegstappen bij problemen. De gevoelens van verlies en onbehagen werden weggestopt.

En, eerlijk is eerlijk, die gevoelens werden ook niet erkend door de overheid en de politiek. Pas toen mensen die gevoelens uitschreeuwden werd er geluisterd — pas toen Pim Fortuyn ze verwoordde, kwam het conflict waar mensen elke dag mee te maken hadden, nadrukkelijk op de politieke agenda.

De fase van het vermijden is nu definitief voorbij. Dat brengt conflicten met zich mee. Er is steeds minder geduld met Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse rotjochies die zich niet kunnen gedragen. En er kan geen sprake zijn van tolerantie tegenover haatzaaiende imams die, met een beroep op de vrijheid van godsdienst, zelf onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden prediken.

Nu het debat, het conflict, zo scherp wordt aangezet, hebben veel migranten en kinderen van migranten die hier al jaren wonen, de indruk dat ze meer dan ooit worden afgerekend op hun achternaam, huidskleur, afkomst of geloof. Hoe kun je je nog langer Nederlander voelen als anderen je steeds als allochtoon zien? Of als potentiële potenrammer, vrouwenbesnijder of terrorist? Hoe kun je vertrouwen hebben in je toekomst als het uitmaakt of je solliciteert met een verzonnen Nederlandse achternaam of met je eigen achternaam? Van Nederlander word je weer allochtoon in eigen land. ‘Tot 2001 voelde ik me Nederlander maar nu wordt ik niet meer zo gezien. Terwijl ik niet ben veranderd wordt er wel anders naar mij gekeken’, is dan een pijnlijke constatering.

Al die verschillende gevoelens — van verlies, onbehagen en onrechtvaardigheid — komen bijeen in het integratievraagstuk. De uitdaging is duidelijk. Na de fases van vermijding en conflict hoort het te gaan om acceptatie. En acceptatie kan niet zonder perspectief.

Een wenkend perspectief dat laat zien hoe we uit de fase van conflict kunnen komen. Samen moeten we ons inspannen voor de rechtsstaat en alle grondrechten die daarin zijn verankerd — voor onszelf én voor anderen. We moeten ons allemaal inspannen om mee te doen in de samenleving; verantwoordelijkheid te nemen, mee te doen op de arbeidsmarkt, bij te dragen aan de leefbaarheid van de buurt en betrokken te zijn bij de school van onze kinderen.

Nieuwkomers, hun kinderen en kleinkinderen moeten zonder voorbehoud kiezen voor de Nederlandse samenleving. Zij zetten daarmee per definitie de grootste stap. Een plek vinden in een nieuwe samenleving betekent loslaten, soms meer dan je lief is. Van degenen die hier van oudsher al woonden wordt gevraagd ruimte te bieden aan tradities, gewoonten en religies die niet van oudsher tot de Nederlandse samenleving behoorden.

Het bereiken van een doorbraak, van werkelijke integratie is dus in de eerste plaats een opgave voor burgers onderling, voor ons allemaal. De overheid heeft daarbij twee belangrijke taken. In de eerste plaats het bewaken van de rechtsstaat. Zowel de daarin neergelegde vrijheden als de daarin gestelde grenzen moeten consequent worden verdedigd. Dit vraagt om een effectief veiligheidsbeleid en een compromisloze verdediging van het vrije debat. In de tweede plaats gaat het om verheffing en emancipatie. Om het

scheppen van kansen, het bestrijden van achterstelling en achterstand en het investeren in ieders talent.

Dit zijn de twee pijlers onder het toekomstperspectief dat de Partij van de Arbeid schetst. Beide zijn even belangrijk. Maar voor ons wenkend perspectief van verheffing en emancipatie krijgen we pas dan steun als we de rechtsstaat strikt handhaven en consequent beschermen. Als ieders vrijheid in goede handen is. Dat betekent ook dat we de confrontatie moeten aangaan als we vinden dat die vrijheid bedreigd wordt — of als emancipatie belemmerd wordt. Dat is een taak voor de politiek — voor de PvdA. De politiek moet burgers confronteren, misstanden aan de kaak stellen en ook mensen weer verbinden. Wij zijn geloofwaardig in onze verdediging van een nieuw Nederland als we geloofwaardig zijn in onze verdediging van de rechtsstaat en de vrijheid die zij biedt.

We staan voor een gezamenlijke opdracht. Nederland verandert onherroepelijk door de steeds grotere diversiteit aan religies, culturen en etniciteiten. Veel mensen zullen die veranderingen niet bij voorbaat toejuichen en soms zelfs als bedreigend ervaren. De uitdaging waar de Partij van de Arbeid voor staat is het schetsen van een toekomstvisie die aan iedereen perspectief biedt en een weg daarnaar toe die aan iedereen houvast biedt.

2. Ons Nederland

De Partij van de Arbeid wil dat alle Nederlanders een geborgen en veilig thuis vinden in ons Nederland. Een thuis waar we in vrijheid leven, waar ruimte is voor ieders gebruiken en geloof, waar we gelijke kansen krijgen en nemen, waar we respect hebben voor elkaar én elkaars mening, waar we samen werken en samenleven, waar we elkaar ontmoeten en waarderen. Een land waar we in geluk en vrijheid ons leven kunnen vorm geven. Een land waar we van elkaar mogen verschillen en waar we ook veel gemeen hebben. Dat alles, vanzelfsprekend, binnen de grenzen van onze rechtsstaat.

De Partij van de Arbeid staat voor een vitale rechtsstaat en voor volwaardig burgerschap — die komen met rechten en met plichten. We zetten onze visie op loyaliteit en nationaliteit uiteen. En we stellen vast hoe we de verhouding tussen religie en onze samenleving zien.

2.1 Een vitale rechtsstaat

In onze rechtsstaat zijn wij allen gelijk aan elkaar, ongeacht onze afkomst, sekse of geaardheid. Het stelsel van wetten, regels en instituties dat de samenleving ordent, verdient het om vaker in stelling te worden gebracht in de praktijk van de integratie én in het debat daarover dan tot nu toe is gebeurd. Immers, de waarden en normen die daarin hun beslag hebben gekregen zijn in de loop van de geschiedenis ontstaan, bijgesteld en beproefd.

We nemen onze rechtsstaat vaak voor lief, we staan zelden stil bij de ongekende verworvenheden die erin besloten liggen. We moeten onze rechtsstaat en de daarin besloten normen en waarden minder als vanzelfsprekend beschouwen en meer als een verworvenheid die is bevochten. Dat draagt bij aan het zelfvertrouwen dat nodig is om om te gaan met conflicten en dilemma's in de samenleving. En het stelt nieuwkomers in staat zich op heldere wijze tot die rechtsstaat te verhouden.

De Nederlandse rechtsstaat ondersteunt ons sociaal-democratisch ideaal van gelijke kansen. In artikel 1 van de Grondwet zijn het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie vastgelegd. Ook de gelijke toegang tot onderwijs en zorg ligt in onze rechtsstaat verankerd, net als het recht op een eerlijke rechtsgang. Vanuit die rechtsstatelijke basis kunnen en zullen we elke dag opnieuw strijd leveren om deze rechten in de dagelijkse realiteit waar te maken.

Voor de Partij van de Arbeid zijn rechtsstatelijke beginselen en verworvenheden de ultieme toetssteen. Ze zijn van iedereen en gelden voor iedereen. Onze rechtsstaat moet vóór allen dóór allen worden verdedigd.

2.2 Volwaardig burgerschap

Iedere Nederlander kan een volwaardig burger zijn. Maar dat lukt alleen als hij of zij ook volwaardig burger wil zijn. We dragen samen verantwoordelijkheid voor de Nederlandse samenleving. Die verantwoordelijkheid komt met rechten en plichten. Een volwaardig burger houdt zich aan de wetten en regels van onze democratische rechtsstaat. Een volwaardig burger doet mee: door de taal te spreken, door te leren en te werken, door anderen te ontmoeten en te waarderen.

Maar daarmee is nog niet alles gezegd. Volwaardig burgerschap betekent meer dan meedoen en je aan de regels houden. De manier waarop we omgaan met de rechten en plichten van ons burgerschap zegt zeker zo veel over onze beschaving als het rechtsstelsel zelf.

Neem de vrijheid van meningsuiting. Dat is een groot goed, waar iedereen vrijelijk gebruik van moet kunnen maken. Een dergelijke grote vrijheid vraagt ook om een morele verantwoordelijkheid: bij alles wat we doen moeten we rekening houden met de ander en met de effecten op de samenleving als geheel. Krenken mag, maar dat wil niet zeggen dat het ook moet. Burgerrechten verdienen het te worden gekoesterd door burgers die in hun onderlinge verkeer opkomen voor elkaars rechten en vrijheden. Zo moet discriminatie op alle fronten consequent worden bestreden en veroordeeld.

Of het nu gaat om discriminatie op grond van huidskleur, geloof, sekse of seksuele geaardheid, we moeten de handen ineenslaan en gezamenlijk — burgers én overheid — discriminatie veroordelen, bestraffen en bestrijden.

Een volwaardig burger bouwt mee aan ons gezamenlijk Nederlandschap. Hij of zij koestert, beschermt, verdedigt en bevraagt dat Nederlandschap. Vanuit onze uiteenlopende achtergronden, geloofsovertuigingen en levensstijlen leggen we verschillende accenten. Maar ons gezamenlijke Nederlandschap bestaat uit verbondenheid met elkaar, respect voor vrijheid, gelijkheid en democratie en voor de gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheid voor dit land en voor de toekomst van onze kinderen. Dat delen we met elkaar en dat dragen we samen uit.

We spreken allemaal Nederlands, we kennen de elementaire omgangsvormen en we respecteren, kennen en begrijpen de geschiedenis van onze democratische rechtsstaat. Dat geldt voor alle burgers van Nederland. Onze kinderen moeten van jongs af vertrouwd worden gemaakt met wat het betekent burger te zijn van dit land, zij moeten leren wat daaraan waardevol en bijzonder is. Daarom heeft burgerschapsvorming een plaats in ons onderwijs. Onderdeel zijn van de Nederlandse samenleving begint in de eigen straat en buurt. Jong als ze zijn geven kinderen daar mede vorm aan.

2.3 Loyaliteit en nationaliteit

De Nederlandse nationaliteit is voor alle Nederlanders een deel van onze gezamenlijke identiteit. Het Nederlandschap is voor nieuwe Nederlanders de afsluiting van een reis. Een reis die niet alleen letterlijk door landen maar ook figuurlijk langs instanties en door procedures voerde. En voor alle nieuwkomers is het Nederlandschap, met alle rechten en plichten die daarbij horen, een bekroning van een inspanning voor inburgering die soms al begon in het land van herkomst. Om dat te vieren heeft de Partij van de Arbeid de invoering van de feestelijke Naturalisatieceremonie van harte gesteund.

Om Nederlander te kunnen worden moet een nieuwkomer voldoen aan duidelijk omschreven voorwaarden, waaronder die dat in principe de oude nationaliteit wordt opgegeven. Deze zogenaamde afstandsverplichting is vastgelegd in de wet. De reden daarvoor is dat het hebben van meerdere nationaliteiten met zich meebrengt dat een burger onder meerdere rechtsstelsels valt en dat is voor burgers belastend en vervelend. In Nederland hebben veel nieuwe Nederlanders en hun kinderen desalniettemin een dubbele nationaliteit. Veel mensen krijgen die al bij geboorte. Ook zijn er veel migranten aan wie het door het land van herkomst niet wordt toegestaan de oude nationaliteit te laten vervallen.

De PvdA vindt dat het hebben van een dubbele nationaliteit niets te maken heeft met loyaliteit aan Nederland, noch met een integratieprobleem. Het verschijnsel vloeit simpelweg voort uit de uiteenlopende nationaliteitswetgeving van landen en uit het feit dat steeds meer mensen migreren en met buitenlandse partners trouwen. Voor het uitoefenen van publieke functies geldt dat men de Nederlandse nationaliteit moet hebben. Onze Grondwet is daar duidelijk over.

Dat betekent niet dat er geen problemen kunnen zijn bij het hebben van een dubbele nationaliteit. De Partij van de Arbeid vindt het onwenselijk dat mensen niet zelf kunnen besluiten om afstand te doen van hun tweede paspoort. Met name Marokkaanse Nederlanders worden daarmee geconfronteerd. Niet alleen kan er geen afstand worden gedaan van het Marokkaanse paspoort, de Marokkaanse overheid bemoeit zich, soms vergaand, met Nederlanders met een Marokkaans paspoort.

Nederland moet zich inspannen om de dwingende wetgeving en bemoeienis waarmee herkomstlanden greep blijven houden op hun emigranten te laten verdwijnen. Nieuwe Nederlanders, hun kinderen en kleinkinderen moeten zich op hun toekomst in Nederland kunnen richten en hier hun leven kunnen opbouwen. En nieuwe Nederlanders moeten zelf kunnen beslissen of zij de oude nationaliteit laten vervallen. Uiteraard moeten nieuwe Nederlanders ook vrij zijn in de keuze van de voornaam van hun kinderen; voor Marokkaanse Nederlanders is dat nu niet het geval. Verder moet de Turkse dienstplicht voor Turkse Nederlanders worden afgeschaft; hun toekomst ligt in Nederland. Al dit soort vormen van bemoeienis of verplichte banden wijst de PvdA vanzelfsprekend af.

Kinderen van ouders met een permanente verblijfsvergunning voor Nederland moeten vanaf de geboorte het recht hebben Nederlander te worden. Nu kunnen zij pas een aanvraag voor Nederlanderschap indienen als ze 18 jaar zijn geworden — en dat terwijl ze zich doorgaans van kinds af aan burger van Nederland voelen.

Elke Nederlander heeft op grond van het Nederlanderschap gelijke rechten en plichten. Alle Nederlanders hebben recht op gelijke behandeling in gelijke gevallen. Uitzonderingsbepalingen ten aanzien van nieuwe Nederlanders, zoals het afpakken van een paspoort na een strafrechtelijke veroordeling, creëert rechtsongelijkheid en tweederangs burgerschap. De PvdA accepteert dit niet.

Op het voorgaande kan slechts in één situatie een uitzondering worden gemaakt. Nederlandse staatsburgers die onze democratische rechtstaat afwijzen én bereid zijn haar met geweld te ontwrichten, kunnen hun staatsburgerschap verliezen. Na veroordeling voor een dergelijk terroristisch misdrijf kan de Nederlandse nationaliteit worden ingetrokken. Een wetsvoorstel hierover is in voorbereiding. De Partij van de Arbeid steunt dit. Internationaal zijn we overeengekomen dat burgers nooit stateloos mogen worden gemaakt. Dat betekent dat de nieuwe wet niet kan worden toegepast als een veroordeelde een enkelvoudige nationaliteit bezit.

2.4 *Religie en samenleving*

10

In haar eerste beginselprogramma van 1947 erkende de Partij van de Arbeid het verband tussen religie, de wijze waarop mensen hun leven vorm geven en hoe zij zich in het politiek en publieke debat mengen. Dat was al zo in 1947, en ook al is er sindsdien veel veranderd, het blijft zo dat in ons land godsdiensten gelijk worden behandeld. Dat geldt niet alleen voor het christendom, het jodendom en het hindoeïsme, maar voor alle godsdiensten, ook voor de islam.

Dat neemt niet weg dat religie in de publieke ruimte opnieuw een gevoelige kwestie is geworden. Nieuwkomers hebben hun geloof meegebracht naar Nederland, terwijl zeer velen in Nederland in de afgelopen decennia juist afscheid hebben genomen van hun religie. Dat levert onbehagen op bij diegenen die zich de knechtende invloed van religie herinneren en bij hen die zich zorgen maken over de radicalisering van religie en de bedreiging van verworven vrijheden. Omgekeerd levert kritiek of

afkeuring van de kant van ongelovigen onbehagen op bij mensen die zich door hun geloof gesterkt weten in hun bestaan en die zich door hun geloof laten inspireren.

Iedereen moet in vrijheid zijn of haar geloof kunnen belijden en er ook in vrijheid afstand van kunnen doen. Geloof mag ook bekritiseerd worden. Zelfs als dit als kwetsend ervaren wordt. Vrij je mening uiten, satire bedrijven, religie bespotten: dat kan en mag in Nederland. De vrijheid om te geloven wat je wilt gaat nooit boven de vrijheid om te zeggen wat je wilt; het omgekeerde geldt evenmin. Geloven mag, krenken mag en gekwetst worden kan een gevolg zijn. Wie zich gekwetst voelt kan altijd naar de rechter gaan.

Dit alles ontslaat niemand van de morele plicht om zorgvuldig met verworven rechten en vrijheden om te gaan. Vrijheid gaat hand in hand met verantwoordelijkheid, daarvan moeten wij allen door-drongen zijn.

De scheiding van kerk en staat houdt niet in dat politici zich niet met religie moeten bezighouden. Dat zou ook onmogelijk zijn: religie is nu eenmaal voor veel mensen een factor van belang. Terwijl voor velen het geloof dient als een persoonlijke bron van zingeving, komen álle burgers religie tegen als een fenomeen dat tal van maatschappelijke processen -zoals de integratie van nieuwkomers — kan remmen of versnellen. Dat de overheid neutraal staat ten opzichte van de uiteenlopende levensbeschouwelijke opvattingen spreekt vanzelf. Dat sluit niet uit dat politici zich ermee mogen bezighouden en er een mening over moeten hebben.

Binnen de grenzen van de rechtsstaat zijn alle burgers vrij om hun geloof, van welke signatuur en zwaarte dan ook, te belijden. De PvdA zal eenieders recht om te geloven steeds verdedigen en uitdragen. Dat geldt voor liberale en orthodoxe gelovigen zo goed als voor degenen die zich thuis voelen bij lichtere, progressievere of vrijzinnige stromingen. Dat de PvdA in die laatstgenoemde kringen haar natuurlijke bondgenoten vindt is evident.

2.5 Emancipatie

Nederland heeft zijn burgers veel te bieden. Iedereen verdient een eerlijke kans om zijn of haar leven vorm te geven, om er wat van te maken. We dagen elkaar uit om actief mee te doen. Niemand wordt aan zijn of haar lot overgelaten. Waar achterstanden bestaan wordt een helpende hand geboden.

Ieder kind verdient een goede opvoeding en goed onderwijs. Iedere Nederlander verdient een baan, de kans om zich te ontplooiën, talenten te benutten, en uitzicht op een goede toekomst. Zo is het vandaag, morgen moet het nóg beter zijn.

Emancipatie is veel meer dan het bieden van eerlijke kansen. Emancipatie draait ook om vrijheid. Om de vrijheid van al die mensen die zelf willen bepalen hoe ze willen leven. Om al die mensen die keuzes willen maken tegen de druk van groep, cultuur of religie in. In ons Nederland staat dat recht onvoorwaardelijk op nummer één. In ons Nederland is dat een van de verworvenheden binnen de democratische rechtstaat. De PvdA kiest altijd de kant van het individu in zijn of haar emancipatie.

De Partij van de Arbeid kiest positie door pal te staan voor het bieden van kansen, voor emancipatie en verheffing én voor de onvoorwaardelijke plichten van volwaardige burgerschap die voortkomen uit onze rechtsstaat. Het is onze overtuiging dat een gedeelde samenleving — ons Nederland — alleen ontstaat als we eerlijk zijn over wat we van elkaar verwachten en over wat we elkaar te bieden hebben. Als we grenzen durven te stellen en kansen durven te bieden. Zo geven we samen vorm aan óns Nederland. Een land waarin iedereen volwaardig burger is en niemand autochtoon of allochtoon.

Óns Nederland waarover al die volwaardige burgers zeggen: ‘Dit is ons land. En wij zijn van dit land.’

3. De weg naar ons Nederland

Voor een effectief integratiebeleid is naast het consequent handhaven van de rechtsstaat een effectieve publieke sector nodig: hoogwaardig onderwijs, goede jeugdzorg en activerend arbeidsmarktbeleid. Zo kunnen bestaande achterstanden worden weggewerkt. Dit en niets anders is de ziel van de sociaaldemocratie: emancipatie en verheffing en het bieden van gelijke kansen. De Partij van de Arbeid vindt dat de eigen kracht van mensen en hun sociale netwerken veel beter moet worden aangeboord. Debat en emancipatie moeten eerst en vooral door mensen zélf worden gestimuleerd — door al diegenen die een plek willen krijgen en behouden in dit land. De grootste vooruitgang bij integratie valt daarom niet te verwachten van wetten en regels — hoe belangrijk ook — maar veel meer van debat, dialoog, opvoeding en onderwijs.

Om het gekoesterde ideaal van emancipatie maximaal te verwezenlijken moeten we eerst, hier en nu, onze aandacht richten op concrete obstakels: allerlei prangende, vaak gevoelige conflicten die te maken hebben met integratie moeten we benoemen en beslechten. De mogelijkheden voor een succesvolle en breed gedragen politieke agenda voor integratie worden bemoeilijkt door criminaliteit en overlast, door onafgeronde discussies over moslimmannen die vrouwen de hand weigeren te schudden, door trammelant over burka's en aparte inburgeringscursussen voor mannen en vrouwen. Dit zijn lastige vraagstukken die onderwerp zijn van breed maatschappelijk debat en die lokale en landelijke politici terecht hoofdbrekens bezorgen. Het zijn kwesties die raken aan de kernwaarden van onze rechtsstaat en waar we een gezamenlijke omgangsvorm voor moeten vinden, omdat anders elk verhaal over het scheppen van kansen en het accepteren van diversiteit strandt op huizenhoge drempels van argwaan en slechte ervaringen.

Op een aantal terreinen bestaat er behoefte aan specifiek beleid. Het gaat dan met name om bestrijding van discriminatie, om effectieve inburgering van nieuwkomers en om een selectief migratiebeleid dat rekening houdt met het niet oneindig rekbaar aanpassingsvermogen van onze samenleving.

3.1 Het conflict voorbij

Bij het benoemen en beslechten van conflicten hebben we de keus uit drie opties:

- A Normeren; het scheppen en handhaven van wetten en regels.
- B Confronteren; het benoemen en actief verdedigen van waarden.
- C Tolereren; dulden en mensen in hun waarde laten.

Keuzes die vertegenwoordigers en bestuurders van de Partij van de Arbeid maken uit deze drie opties moeten gebaseerd zijn op de principes van de Nederlandse rechtsstaat en op onze sociaaldemocratische beginselen, in het bijzonder vrijheid, gelijkheid en emancipatie.

Normeren betekent het scheppen en het (doen) naleven van wetten en regels die voor iedereen gelden. Eerwraak, vrouwenbesnijdenis en discriminatie zijn bij wet verboden. Hier valt niets te kiezen en hier willen we niet kiezen. Hier willen we handhaven.

Wetten en regels zijn niet statisch: zij verbeelden onze visie op de gewenste werkelijkheid, Soms zijn nieuwe wetten nodig om te regelen wat nog niet eerder geregeld was. Ook moet er veel consequenter worden gehandhaafd. Daar zijn we in Nederland onvoldoende strikt in. Iedereen vindt dat anderen zich aan de regels moeten houden, maar dat er altijd wel redenen zijn om dat zelf niet te doen. Dat leidt ten eerste tot een verzwakking van wetten en regels waar uiteindelijk iedereen de dupe van is en ten tweede tot onduidelijkheid voor migranten die op die manier niet kunnen zien en ervaren wat er nu wel en niet kan binnen de grenzen van de rechtsstaat. Handhaven dus!

Maar met normeren en handhaven zijn we er niet. We hebben ook te maken met gedragingen van

mensen en ontwikkelingen in de samenleving die weliswaar niet strafbaar zijn maar die wij — op basis van onze rechtsstatelijke en sociaaldemocratische waarden — ongewenst vinden. Die moeten we benoemen en bespreken; we moeten duidelijk maken waarom bepaald gedrag ongewenst is en mensen daarmee confronteren. Het tolereren en respecteren van een veelheid aan religies, culturen en levensstijlen moet gepaard gaan met een actieve verdediging van waarden die ons dierbaar zijn. Daartoe behoren in elk geval de scheiding van kerk en staat, de waarde van democratie en rechtsstaat, de gelijke behandeling van man en vrouw en van homo en hetero, de vrijheid van godsdienst en geloofsafval. Als we specifieke denkbeelden en gedragingen willen bestrijden — en ons daarbij niet willen of kunnen verlaten op het strafrecht — mogen we kritiek en confrontatie niet schuwen. De fout die we in ieder geval nooit meer mogen maken is het inslikken van kritiek op culturen of religies omwille van de tolerantie. Soms wordt dat debat als polariserend ervaren — toch moeten we het daarom niet uit de weg gaan. We moeten onze waarden actief benoemen, verdedigen en anderen daarmee in aanraking brengen.

Een derde strategie die we kunnen inzetten laat zich samenvatten met dulden of tolereren. Sommige gebruiken, sommige keuzes die mensen in hun persoonlijk leven maken roepen bij anderen in meer of mindere mate ergernis op, terwijl ze niet in strijd zijn met de rechtsstaat, niet op gespannen voet staan met fundamentele waarden en ook geen inbreuk maken op de vrijheid van anderen in de samenleving. Dit soort gedragingen tolereren wij in onze vrije maatschappij. Het gaat dan om uitingen die gemengde reacties oproepen: de een ergert zich er wild aan, terwijl de ander ze volstrekt normaal vindt. Hoofddoekjes in het klaslokaal, kerkklokken die de zondagsdienst aankondigen, moskeeën met een opvallende architectuur, Sinterklaas en Zwarte Piet — hier past een open houding.

3.1.1 Stof voor conflict, een paar voorbeelden

Op grond waarvan bepalen we onze keuzes voor een effectieve benadering? De PvdA hanteert de volgende vraag als leidraad: welke optie — normeren en handhaven, confronteren of tolereren — levert de grootste bijdrage aan emancipatie en gelijke kansen voor ons allemaal en daarmee aan sociale integratie?

De afgelopen jaren leek het wel of we alleen de keuze hadden tussen passief tolereren enerzijds en keihard verbieden anderzijds: je accepteerde bepaald gedrag en dan mocht je er eigenlijk niets meer van zeggen of je vond het maar niks en dan moest het ook maar direct hard, keihard worden aangepakt. Deze onverstandige tweedeling doet afbreuk aan de meest krachtige instrumenten voor emancipatie en integratie: debat en dialoog, onderwijs en opvoeding. Juist in een democratische rechtsstaat vragen tal van gedragingen, gewoonten en opvattingen niet om een wet of een verbod, maar om een debat dat op het scherp van de snede wordt gevoerd, om een normatieve opvoeding, om een prikkelende dialoogconfrontatie. Dat betekent dat we er iets van mogen en moeten vinden, dat we een standpunt moeten innemen en kleur mogen bekennen.

Dit is de enige manier waarop een vrije samenleving ook normatief kan zijn. Het is de enige manier om buiten gebod en verbod om conflicten vreedzaam op te lossen. En het is de enige manier om de boel bij elkaar te houden. Dat gaat namelijk niet zonder een besef van wat het is dat mensen bindt. Echte tolerantie kan niet zonder een actieve verdediging van cruciale waarden.

Integratie is geen wiskunde, samenleven is geen algoritme. De werkelijkheid kan ingewikkeld zijn. Om problemen op te lossen zullen we soms twee of zelfs alle drie de strategieën tegelijkertijd moeten inzetten. Een paar voorbeelden:

3.1.2 De burka

De afgelopen jaren is er heftig gedebatteerd over de burka. Het onderwerp is bij uitstek een voorbeeld van de botsing van fundamentele waarden in onze rechtsstaat. Aan de ene kant is er het in Nederland zwaar bevochten recht om je godsdienst of levensovertuiging in vrijheid te belijden. Alleen op basis van objectieve, niet-discriminatoire criteria mogen daaraan beperkingen worden opgelegd. Aan de andere kant staat de even zo fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw: de burka verhoudt zich slecht tot onze open, geëmancipeerde samenleving en staat gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de weg.

Zie hier het dilemma: noch een verbod, noch tolerantie is een passende keuze. De PvdA verdedigt in de eerste plaats de fundamentele rechten en vrijheden die hier in het geding zijn. Het staat iedereen vrij te geloven wat hij of zij wil, ook wanneer het om orthodoxe geloofsopvattingen gaat. Alleen wanneer er objectieve bezwaren zijn, zoals in dit geval tegen gelaatsbedekkende kleding, willen we aan dat principe grenzen stellen.

Die objectieve bezwaren zijn er. Neem het onderwijs, waar open en directe communicatie onmisbaar is. De burka staat die communicatie in de weg en wordt daarom in het onderwijs verboden. Tot zover de regels. Objectief en democratisch vaststellen en neutraal handhaven, daar begint het mee.

Maar daarmee is voor de PvdA nog niet alles gezegd. Dat iets mag, wil niet zeggen dat het ook gewenst is. Het dragen van een burka staat de emancipatie van vrouwen in de weg. Daarom willen wij met iedereen in de samenleving, liefst en allereerst met burka-draagsters zelf, het debat hierover voeren. In een besloten kleine kring, op televisie en in de krant. Emancipatie is een collectief proces, dialoog en debat helpen daarbij, dwang niet. De PvdA kiest hier ten dele voor een verbod, ten dele voor tolerantie en altijd voor confronteren en bespreken.

3.1.3 Islamitische scholen

De PvdA verdedigt de vrijheid van onderwijs voor alle levensbeschouwelijke stromingen. Als aan objectieve criteria (goed bestuur, gediplomeerde docenten, een degelijk leerplan, een geschikt gebouw, inspraak van ouders) wordt voldaan kan een nieuwe school worden opgericht — of die nu een levensbeschouwelijke grondslag heeft of niet.

Maar opnieuw geldt dat daarmee niet alles is gezegd. De wet mag de mogelijkheid van islamitisch onderwijs dan bieden, de PvdA constateert dat er op dit moment grote nadelen aan zijn verbonden. In de leerlingenbestanden van islamitische scholen zijn kinderen met sociaal-economische achterstanden, taal- en leerachterstanden oververtegenwoordigd. Segregatie in het onderwijs staat de sociale integratie van kinderen in de weg. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van het bestuur van islamitische scholen te wensen overlaat. Waar voor kinderen kansen verloren gaan, moet worden ingegrepen — zoals in het recente verleden een aantal keren, terecht, is gebeurd.

Aan verdere verbetering van het openbaar onderwijs moeten we blijven werken. De al bestaande mogelijkheid dat op verzoek van ouders buiten de reguliere lestijden godsdienstonderwijs wordt verzorgd, moet beter worden benut. De Partij van de Arbeid is realistisch; we willen niet weggijken van het zeer zorgelijke feit dat veel kinderen in het weekend naar koranscholen gaan waar het onderwijs belabberd is. Op sommige koranscholen staan docenten voor de klas die niet of nauwelijks Nederlands spreken en die bovendien gebruik maken van onacceptabele technieken, zoals straffen door te slaan. Ouders die willen dat hun kinderen islamitisch godsdienstonderwijs volgen hebben op dit moment geen alternatief voor de islamitische scholen of de orthodoxe weekendschooltjes. Voor de PvdA staat vast dat alle kinderen het meest gebaat zijn bij hoogwaardig algemeen onderwijs met aansluitend — indien gewenst — godsdienstonderwijs dat pedagogisch verantwoord gegeven wordt.

Daar zijn de emancipatie en integratie van kinderen met achterstanden het best mee gediend. De PvdA kiest voor normeren en confronteren.

3.1.4 *Fitna*

In de aanloop naar het verschijnen van de film *Fitna* van Geert Wilders (Partij voor de Vrijheid) rees de vraag of de overheid moest ingrijpen. De PvdA heeft, vanuit rechtsstatelijk perspectief, nadrukkelijk het recht van vrijheid van meningsuiting en expressie verdedigd. De Grondwet stelt dat voor het openbaren van gedachten niemand voorafgaand verlot nodig heeft. Censuur kan dus niet. De vraag of de film van Geert Wilders in strijd zou zijn met andere wetsartikelen, zoals het verbod op het aanzetten tot haat, liet zich niet vooraf beantwoorden. Bovendien is het niet de regering die dat antwoord zou moeten formuleren, die taak valt toe aan de onafhankelijke rechter — en dan dus altijd achteraf, in dit geval: na vertoning. Wel deed de PvdA vooraf een beroep op Geert Wilders om verantwoordelijk om te gaan met het recht op vrije meningsuiting. Na het verschijnen van de film heeft de PvdA stelling genomen in het debat over het eenzijdige karakter van de film en over de wijze waarop misplaatste angstgevoelens jegens de islam werden aangewakkerd: zij koos, aldus, voor de weg van het confronteren.

3.1.5 *Inburgeringscursussen*

In sommige steden worden (wettelijk toegestane) aparte inburgeringscursussen voor vrouwen gegeven. De vraag dringt zich op hoe dit zich verhoudt tot onze uitgangspunten en idealen. De PvdA wil immers bevorderen dat vrouwen een maatschappelijke positie innemen die gelijkwaardig is aan die van mannen. In hoeverre wringt het apart zetten van mannen en vrouwen met dit streven?

Als een aparte cursus voor vrouwen zou ontbreken, zouden sommige vrouwen besluiten om niet meer te komen of zelfs thuis worden gehouden. Dat zou het hun onmogelijk maken deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en de zo gewenste positie van gelijkwaardigheid en zelfstandigheid zouden ze nooit verwerven. In dit licht levert een aparte cursus de grootste bijdrage aan het doel dat we nastreven — daar kiezen we dus voor. Maar daar blijft het niet bij: les 1 van de cursus moet zijn dat mannen en vrouwen in Nederland gelijk aan elkaar zijn. En dat onderwerp moet in alle lessen terugkomen. Confronteren en bespreken is, ook hier, de gewenste strategie.

3.1.6 *Handen schudden*

De overheid is in levensbeschouwelijk opzicht neutraal. In de wijze waarop medewerkers namens de overheid burgers tegemoet treden mag hun religieuze overtuiging geen verschil maken. En hoewel er geen wet of regel is (of zou moeten zijn) die handen schudden verplicht stelt, is de PvdA van mening dat mensen die voor de overheid werken die elementaire omgangsvorm moeten hanteren zonder onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen, homo- en heteroseksuelen, enzovoort.

3.1.7 *Het homohuwelijk*

Ambtenaren dienen, zoals gezegd, de wet uit te voeren los van hun persoonlijke levenbeschouwelijke opvattingen. Dat geldt ook voor het in de echt verbinden van homostellen. De PvdA respecteert bestaande afspraken met trouwambtenaren die een uitzonderingspositie hebben bedongen. Maar laat dit duidelijk zijn: dergelijke afspraken mogen voortaan niet meer worden gemaakt. Hier zien we hoe een expliciete oproep tot burgerschap, gedaan in de context van het integratiedebat, ook mensen die al van oudsher thuis zijn in ons land ertoe dwingt bestaande gewoonten en afspraken te heroverwegen in het licht van de waarden die we nieuwkomers terecht voorhouden.

3.1.8 Eerwraak en vrouwenbesnijdenis

Eergerelateerd geweld en vrouwenbesnijdenis zijn in strijd met de wet. Het is evident dat we hier consequent tegen moeten optreden: compromisloos handhaven dus. Tegelijkertijd zullen we in de gemeenschappen waar deze praktijken voorkomen de onderliggende opvattingen en waarden ter discussie moeten stellen. Dat betekent: confronteren en bespreekbaar maken.

3.2 Emancipatie en verheffing

Specifiek beleid gericht op specifieke problemen van specifieke groepen is zinloos als het generieke beleid niet op orde is. Voor een effectief integratiebeleid is een effectieve publieke sector nodig. Onderwijs en werk zijn de werkelijke emancipatiemachines. Schooluitval, werkloosheid en criminaliteit zijn voor een groot deel terug te voeren op taal- of opleidingsachterstand bij de start van de basisschool en op een gebrekkige opvoeding thuis. Werkloosheid gaat gepaard met achterstand en afhankelijkheid van het stelsel van sociale zekerheid. Op al deze terreinen wil de Partij van de Arbeid ambitieus beleid voeren. Daarbij nemen we ook nadrukkelijk stelling tegen maatschappelijke segregatie. We moeten het ontstaan van parallelle gemeenschappen binnen de Nederlandse samenleving een halt toe roepen. Door te investeren in contacten tussen mensen en te streven naar een gevarieerde samenstelling van scholen en wijken. Scholen en wijken waar we mét elkaar in plaats van naast elkaar leren, werken en leven.

3.2.1 Opvoeding en ondersteuning

Kinderen goed opvoeden is bovenal een verantwoordelijkheid van de ouders. De PvdA vindt dat ouders, waar nodig, daarbij ondersteund moeten worden. Van oudsher kennen we in ons land het consultatiebureau, dat opvoedingsondersteuning biedt voor ouders van jonge kinderen. Maar tussen de consultatiebureaulleeftijd en de leerplichtige leeftijd gaapt een fors gat. Daarom wil de PvdA de opvoedingsondersteuning voortzetten vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin. Opvoedingsondersteuning moet laagdrempelig zijn en voor iedereen beschikbaar.

Als ouders ondersteuning weigeren terwijl er sprake is van een onacceptabele achterstand of opvoedingsproblemen, kan de kinderrechter opvoedingsondersteuning of gezinscoaching opleggen. Zo wordt voorkomen dat kinderen ontsporen of belangrijke zaken tekortkomen. Financiële prikkels mogen daar waar nodig worden ingezet. Het kan in sommige situaties effectief zijn om de kinderbijslag op een geblokkeerde rekening te zetten waar alleen de gezinscoach bij kan. Ouders worden zo gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding te nemen. Tot het zover is, zorgt de gezinscoach dat het geld ten goede komt aan de kinderen.

3.2.2 Onderwijs

De school is er om te leren én om elkaar te ontmoeten. Op school leren kinderen de taal, de normen en waarden en de geschiedenis van het land waar ze aan hun toekomst bouwen. In gemengde klassen leren ze leeftijdsgenoten kennen en respecteren met andere etnische achtergronden, tradities en religies. Het tegengaan van segregatie op scholen is daarom van groot belang.

Te vaak beginnen kinderen van allochtone afkomst met een achterstand aan hun schoolcarrière. Zij kunnen het onderwijstempo moeilijk bijbenen. In het belang van deze leerlingen en van de samenleving als geheel moet alles op alles worden gezet om alle kinderen te geven waar ze recht op hebben: kwalitatief hoogwaardige begeleiding en educatie. Daarmee moet niet pas een begin worden gemaakt op de kleuterleeftijd, maar veel eerder: ook bij baby's en peuters dus.

Taal leer je het beste in een taalrijke omgeving. Samenleven leer je het beste door van jongs af

aan in contact te komen met andere religies, etniciteiten en culturen. De bestaande verdeling tussen voorscholen (voor met name allochtone kinderen) en kinderdagverblijven (die vooral door autochtone kinderen worden bezocht) is een vorm van vroege segregatie en om die reden onwenselijk.

De PvdA vindt dat dagopvang, peuterspeelzalen en voerschoolse en vroegtijdige educatie voor kinderen zoveel mogelijk in de eigen wijk beschikbaar moet zijn. Zo worden kinderen goed voorbereid en kunnen zij kansrijk beginnen aan het onderwijsprogramma op de basisschool. Het aanbod van dergelijke programma's en van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in achterstandswijken wordt uitgebreid. Programma's voor voerschoolse en vroegtijdige educatie worden actief aangeboden aan ouders via consultatiebureaus. Waar nijpende achterstanden worden geconstateerd moet deelname verplicht zijn.

Het onderwijs heeft een belangrijke rol bij de burgerschapsvorming van leerlingen. Dat is de reden dat de PvdA in de vorige kabinetsperiode de wet Burgerschap en Integratie indiende. Om burgerschap een vaste en belangrijke plek te geven in het onderwijs. De onderwijsinspectie moet toezien op de uitvoering daarvan.

De Partij van de Arbeid gaat segregatie op scholen tegen. Scholen horen net als wijken een afspiegeling te zijn van de Nederlandse samenleving. Het tegengaan van 'zwarte' scholen gebeurt met name door het tegengaan van 'zwarte wijken'. Op regionaal of lokaal niveau moeten afspraken worden gemaakt over het tegengaan van 'zwarte' en 'witte' scholen. De Partij van de Arbeid pleit voor een aanpak waarbij scholen met de gemeente, op lokaal niveau dus, concrete taakstellingen afspreken met betrekking tot de instroom van leerlingen met een onderwijsachterstand en/of een achtergrond die anders is dan die van de meerderheid van de leerlingen. Langs deze weg bestrijden we concentratie van kansarmoede.

Uiteraard mag de keuzevrijheid van ouders niet worden aangetast door oneigenlijke toelatingscriteria van scholen die grotere verscheidenheid in hun leerlingenbestand willen tegenhouden. Alle scholen, ook die met een levensbeschouwelijke grondslag, moeten verplicht zijn om alle leerlingen te accepteren. Aan de praktijk dat bijzondere scholen soms op basis van levensbeschouwelijke argumenten leerlingen met een achterstand de deur wijzen moet een einde komen.

Er moet voorkomen worden dat allochtone leerlingen terecht komen in onderwijs dat geen recht doet aan hun talent. Veel allochtone leerlingen volgen onderwijs op vmbo-niveau terwijl ze meer kunnen. Om onder advisering van allochtone jongeren tegen te gaan blijven we inzetten op onafhankelijke toetsing in de verschillende fasen van de schoolloopbaan. De keuze voor een vervolgopleiding moet worden gemaakt op basis van de capaciteiten en talenten van een leerling. Afkomst en achternaam doen niet ter zake.

Het aantal allochtone jongeren dat de school verlaat zonder diploma is onevenredig groot in vergelijking met het aantal autochtone uitvallers. Strikte handhaving van de leer- en werkplicht voor jongeren is hier geboden — onder meer via het afleggen van huisbezoeken en snelle afhandeling van zaken door de spijbelrechter. Maar ook aan de aanbodzijde moet iets veranderen. In samenwerking met het bedrijfsleven dienen scholen de praktische leerwegen (de vroegere ambachtsschool) te verbeteren, om zo de groep laagopgeleide jongeren die nu aan de kant staat aan een baan te helpen. Daarnaast wordt het onderwijsaanbod in het (v)mbo uitgebreid met onder andere sport en cultuur, waardoor jongeren meer tijd op school zullen doorbrengen.

Onderwijzers moeten weer aan onderwijzen toekomen. Maar maatschappelijke problemen blijven niet buiten de schoolpoorten. Daarom wil de PvdA dat het schoolmaatschappelijk werk wordt uitgebreid.

3.2.3 Arbeid

Werk is een belangrijke motor voor integratie. Werk emancipeert, stelt in staat tot solidariteit, vermindert afhankelijkheid. Mensen moeten werken, want alleen zo ontwikkelen we onze samenleving, onze individuele talenten, zelfrespect en economische onafhankelijkheid.

De positie van allochtonen op de arbeidsmarkt baart de PvdA zorgen. Slechts de helft van de arbeidsgerechtigden van Marokkaanse of Turkse komaf heeft een baan. Zorgelijk zijn ook de achterstanden van niet-westerse allochtone jongeren en van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt. Veel nieuwe Nederlanders zijn in vergelijking met oorspronkelijke Nederlanders extra kwetsbaar op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege het feit dat ze vaker op uitzendcontracten werken. In tijden dat het economisch slechter gaat, lopen zij daardoor van iedereen de grootste kans om hun baan te verliezen.

Iedereen verdient een eerlijke kans op werk. Achterstanden tot de arbeidsmarkt moeten worden weggewerkt en discriminatie op de arbeidsmarkt moet worden aangepakt. Maar wij accepteren ook geen zelf aangemeten slachtofferschap van mensen die de verantwoordelijkheid voor hun werkloosheid van zich afschuiven door van discriminatie te reppen. Tegenover rechten staat plichten (met bijbehorende sancties), in dit geval de plicht om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en om mee te werken aan scholing — zoals het leren van de Nederlandse taal — of reïntegratie. Alleen langs deze weg kunnen mensen hun toekomst in eigen hand nemen en deel uitmaken van onze samenleving.. De PvdA wil mensen niet afhankelijk houden van een uitkering, maar hen aan het werk helpen. Ook zelfstandig ondernemerschap willen we stimuleren.

In het verleden is gebleken dat algemene maatregelen, zoals de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen, nauwelijks succesvol zijn. Concrete projecten gericht op achterstandsgroepen zijn dat wel. Wij pleiten niet voor nieuwe regels, maar voor een goed gecoördineerde aanpak in samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties. De sociale partners moeten vergaande afspraken maken om bijvoorbeeld via duale trajecten werklozen uit achterstandsgroepen in het algemeen en uit de groep nieuwe Nederlanders in het bijzonder aan de slag te krijgen. Jongeren zijn de toekomst; het creëren van banen en kansen voor jongeren betaalt zich dubbel en dwars terug. Dat geldt ook voor allochtone vrouwen. Diegenen onder hen die niet uit zichzelf aan het werk gaan moeten worden gestimuleerd om dat te doen. Werk betekent economische zelfstandigheid en dat is voor het emancipatieproces cruciaal.

We investeren in ondernemerschap door te werken aan een beter vestigingsklimaat voor bedrijven, door ondernemen te bevorderen en door de regeldruk voor ondernemers te verminderen. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar ondernemers in achterstandswijken. Microfinanciering moet landelijk worden ingevoerd.

3.2.4 Sociale zekerheid

De Partij van de Arbeid staat voor sociale zekerheid die activerend werkt in plaats van verzorgend. Dat betekent: een baan gaat boven een uitkering. Ons huidige stelsel van sociale zekerheid pakt naar verhouding slecht uit voor nieuwe Nederlanders en hun kinderen. Hun participatie op de arbeidsmarkt ligt fors lager dan die van autochtonen en de bijstand 'verkleurt'. Onder de netto-betalers van solidariteit zijn autochtonen oververtegenwoordigd, onder de netto-ontvangers allochtonen. Dat pijnlijke gegeven legt de bijl aan de wortel van de door ons zo gekoesterde solidariteit.

Tegen deze achtergrond is de PvdA voorstander van het beperken van de toegang tot sociale zekerheid voor migranten die zo kort in Nederland verblijven dat ze weinig tot niets hebben bijgedragen aan onze sociale zekerheid. Het is een principe van goed burgerschap dat nieuwkomers eerst een bijdrage leveren alvorens een beroep te doen op voorzieningen. Een apart aanloopregime is daarom

verdedigbaar -niet omdat we mensen ongelijk willen behandelen, maar omdat het stelsel zoals het nu is voor nieuwkomers onvoldoende activerend werkt. Het tegengaan van een sociale onderklasse die voornamelijk uit migranten, hun kinderen en hun kleinkinderen bestaat is de nieuwe sociale kwestie.

3.2.5 Wonen

In stadswijken waar het woningaanbod voornamelijk bestaat uit goedkope sociale huurwoningen concentreren zich allerlei grote problemen, van onveiligheid tot segregatie in het onderwijs. Dit zijn de wijken waar nieuwe Nederlanders de afgelopen decennia massaal hun intrek hebben genomen. Oorspronkelijke bewoners kennen hun buurt vaak niet meer terug.

De PvdA maakt zich zowel in de wijken zelf als op het Binnenhof sterk voor een goede buurt voor iedereen. Goed en betaalbaar wonen, dat is het kerndoel van ons woningmarktbeleid. Wie woont er niet het liefst in een buurt die veilig is, met voldoende groen, een prettig winkelaanbod en een wijkverpleegkundige en een wijkagent die een oogje in het zeil houden? We moeten het ontstaan van parallelle gemeenschappen binnen de Nederlandse samenleving een halt toe roepen. Wijken horen een gezond en gemêleerd aanbod van koop- en (sociale) huurwoningen te bieden. Alleen zo kan de concentratie van achterstanden en problemen worden bestreden (en voorkomen) en alleen zo kan een betere doorstroming in de huizenmarkt op wijkniveau worden bewerkstelligd. Lokale overheden, corporaties en de nationale overheid moeten hier werk van blijven maken: door slim te slopen en te bouwen, door verpaupering tegen te gaan, door onrechtmatige bewoning en huisjesmelkers aan te pakken, door belastingvoordelen te bieden aan ondernemers die voorzieningen terugbrengen en door de uittocht van 'kansrijke' bewoners en de intocht van 'kansarme' bewoners tegen te gaan. De PvdA wil de buurt teruggeven aan de bewoners. We willen nauw met hen samenwerken, omdat zij het zijn die met de beste ideeën komen. Daarom zetten wij ons in voor inspraak van bewoners bij de aanpak van hun wijk en voor het uittrekken van extra middelen ter ondersteuning van bewonersinitiatieven.

3.3 Specifiek beleid

3.3.1 Aanpak van probleemjongeren

De oorzaak van wangedrag van jongeren (zeker ook die van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst) ligt voor een groot deel in het ontbreken van een sterke thuiscultuur. Ook de school is vaak weinig dominant in het leven van deze jongeren aanwezig: zij spijbelen veel en vallen uit voordat ze een diploma hebben behaald. 'Thuis' en 'school' leggen het af tegen de straat, waar een harde, meedogenloze straatcultuur heerst. Respect voor andere buurtbewoners, voor de rechtsstaat en vertegenwoordigers daarvan (politie en justitie) is bij deze jongeren ver te zoeken.

Duidelijk is dit: handhaving staat voorop. Op straat is de politie de baas, niemand anders. Dat garandeert dat de straat niet van enkelen, maar van iedereen is. Om deze reden zet de PvdA zich al jaren in voor extra wijkagenten en veiligheidshuizen. Op plekken waar het misloopt moet tijdelijk extra politie kunnen worden ingezet. Ook moeten de mogelijkheden voor burgemeesters om overlast en criminaliteit aan te pakken worden versterkt als hulpverlening faalt. Dit via uitbreiding van de zogenoemde doorzettingmacht. De PvdA accepteert het niet dat zowel de schade als de rekening van probleemgedrag op de samenleving als geheel worden afgewenteld. Zowel in het kader van politiewerk als ten behoeve van hulpverlening kan het vaststellen van herkomst of afkomst noodzakelijk zijn. Dit zal steeds omgeven moeten zijn met heldere waarborgen. Daders moeten worden gestraft en wij staan pal voor de slachtoffers.

Jongeren die overlast veroorzaken moeten op de huid worden gezeten. Ouders en scholen hebben daarbij een belangrijke rol. Juridische procedures voor overlastveroorzakers en straatcriminelen moe-

ten worden versneld. De machocultuur doorbreken we onder meer door te bevorderen dat straffen worden ingezet die statusverlagend werken (in plaats van statusverhogend, zoals nu soms geldt voor gevangenisstraf). Als een minderjarige voor de rechter verschijnt, moeten de ouders daarbij aanwezig zijn. Ouders worden financieel aansprakelijk gesteld voor schade aangericht door jongeren tot 18 jaar (nu geldt een leeftijdsgrens van 16 jaar).

Naast repressie — handhaving dus — moet er meer aandacht komen voor preventie. Dat bereiken we via generiek beleid op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt maar ook via specifieke maatregelen. Om te zorgen dat jongeren beter worden toegerust voor hun functioneren in de samenleving, moet de thuiscultuur worden versterkt en moet de school een belangrijker plek in hun dagelijks leven krijgen.

3.3.2 Discriminatie tegengaan

Discriminatie mag niet maar is desondanks van alle tijden. De kwetsbare positie van minderheden is ook vandaag de dag een zorg. We zetten de strijd tégen discriminatie en vóór emancipatie voort en intensiveren die waar nodig is. ‘Kleine’ discriminatie is daarbij net zo belangrijk als ‘grote’ uitingen van discriminatie. Iedereen moet een club of discotheek binnen kunnen, ongeacht kleur of afkomst. Dat je je in zo’n horecagelegenheid behoorlijk en fatsoenlijk gedraagt tegenover anderen is niet meer dan normaal. Wie bewezen heeft zich niet aan de regels te kunnen houden mag de toegang worden ontzegd

De positie van migrantenvrouwen en hun dochters verdient bijzondere aandacht. Zij trekken vaak aan het kortste eind. Mannen houden hun vrouwen thuis, zich beroepend op hun geloofsovertuiging of culturele tradities. Meisjes mogen hun eigen leven niet vormgeven. Zo wordt het hun moeilijk gemaakt om een plaats in de samenleving te vinden. De Partij van Arbeid steunt vrouwen in de strijd voor gelijke behandeling. We stimuleren alle initiatieven die vrouwen kansen bieden om hun leven te leiden in vrijheid.

Geweld tegen joden en homo’s wordt niet alleen, maar óók gepleegd door een groep jongeren van Marokkaans-Nederlandse afkomst. Dergelijk gedrag moet voortvarend worden bestreden — door het organiseren van intensieve voorlichting op scholen en sportclubs, maar ook door wetsovertredingen effectief te bestraffen.

Specifieke aandacht richten we op het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Een speciaal researchteam moet worden ingezet om werkgevers aan te pakken die allochtonen discrimineren. Meldingen en aangiffes moeten snel worden behandeld. Niemand mag op basis van zijn of haar achternaam geweerd uit het arbeidsproces.

Opsporing en vervolging van discriminatie verdienen meer aandacht. Met het oog hierop moeten politie en justitie hun capaciteit versterken, prioriteiten verleggen en, waar nodig, aansturen op een mentaliteitsverandering bij medewerkers.

Meldingen en aangiffes moeten nauwkeurig worden geregistreerd en altijd in onderzoek worden genomen. Het is van groot belang voor het rechtsgevoel van burgers dat de overheid discriminatie effectief en zichtbaar bestrijdt.

3.3.3 Selectieve migratie

3.3.3.1 Asielzoekers

Nederland moet een baken blijven voor vluchtelingen. Dat kan alleen als ons land een streng maar rechtvaardig migratiebeleid voert. Economische vluchtelingen kunnen daarom geen plek vinden in ons land. De asielprocedure moet streng maar rechtvaardig zijn en mag niet jarenlang voortduren. Asielzoekers die zijn toegelaten moeten zo snel mogelijk kunnen beginnen met integratie.

Een effectief terugkeerbeleid voor niet toegelaten asielzoekers is een vereiste. Het beleid moet op Europees niveau verder worden geharmoniseerd om te voorkomen dat landen elkaar beconcurreren op strengheid.

3.3.3.2 *Huwelijksmigranten*

Huwelijksmigratie behoort nog altijd tot de grootste immigratiebewegingen. Te vaak zet een dergelijk huwelijk een rem op het integratieproces van de partner die al in Nederland woont. Voor de Partij van de Arbeid staat het recht op vrije partnerkeuze voorop — iedereen moet kunnen trouwen met wie hij of zij wil. Dat betekent ook dat van dwang om te trouwen nooit sprake mag zijn. Landsgrenzen mogen voor de liefde geen obstakel vormen. Wel stellen we eisen aan huwelijksmigranten die ervoor moeten zorgen dat ze integreren in onze samenleving. Inburgering begint dus in het land van herkomst en moet hier worden voortgezet: de huwelijksmigrant kiest immers niet alleen voor een partner, maar ook voor een nieuw thuisland.

3.3.3.3 *Arbeidsmigranten*

De Partij van de Arbeid wil dat terughoudendheid wordt betracht op het gebied van arbeidsmigratie. Het vanuit een economische behoefte laten instromen van werknemers — zoals in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw gebeurde met de ‘gastarbeiders’ — kan tot grote maatschappelijke problemen leiden, zo weten we nu. Arbeidsmigratie moet daarom gekoppeld worden aan het absorptievermogen van onze samenleving. Ook moet er bij arbeidsmigratie gewaakt worden voor verdringing op de arbeidsmarkt. De moeizame aansluiting tussen vraag en aanbod op delen van de arbeidsmarkt mag niet leiden tot een keuze voor de weg van de minste weerstand. In het algemeen geldt dat we alles op alles moeten zetten om eerst alle Nederlanders aan het werk te helpen, voordat we kiezen voor het faciliteren van arbeidsmigratie.

Daar waar arbeidsmigratie een antwoord biedt op specifieke tekorten op onze arbeidsmarkt maken we onderscheid tussen hooggekwalificeerde kennismigranten voor wie meer kansen moeten komen, middenkader-arbeidsmigranten voor wie de arbeidsmarkttoets blijft gelden en laaggeschoolde arbeidsmigranten voor wie we een terughoudend beleid voorstaan, mede in het licht van de komst van werknemers uit nieuwe -lidstaten. Aan de effecten van arbeidsmigratie van laaggeschoolde werknemers uit nieuwe Europese lidstaten op de leefbaarheid van wijken en buurten moet nadrukkelijker aandacht worden geschonken.

Arbeidsmigratie mag niet wringen met het principe van solidariteit. Nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden van arbeidsmigratie naar ons land (braindrain) moeten worden ingeperkt en de voordelen ervan (geldovermakingen, investeringen, kennisoverdracht) moeten juist worden bevorderd. Tijdelijke arbeid in ons land moet niet alleen voordelig zijn voor onze samenleving en economie, maar ook voor die van het land van herkomst van de arbeidsmigrant. Illegale arbeid, uitbuiting en misbruik van arbeidsmigranten moeten worden voorkomen en bestreden. Voor arbeidsmigranten gelden in Nederland dezelfde arbeidsvoorwaarden als voor Nederlandse werknemers.

3.3.4 *Actieve inburgering*

Inburgering van nieuwkomers begint zo mogelijk (bijvoorbeeld waar het gaat om huwelijksmigratie) in het land van herkomst. Het verplichte inburgeringsexamen is waardevol in dit verband. Behalve op inburgering van nieuwkomers in het algemeen zet de PvdA in op specifieke aandacht voor uitkeringsgerechtigden en ouders van schoolgaande kinderen.

Asielmigranten die in afwachting zijn van eventuele toelating leren nu slechts in beperkte mate

de beginselen onze rechtsstaat en onze taal en cultuur. Met inburgering wordt pas begonnen als de asielprocedure is afgerond. Dit systeem komt erop neer dat echte vluchtelingen lijden onder de aanwezigheid in de asielprocedure van economische vluchtelingen. Dit zorgt vaak voor jarenlange frustraties bij vluchtelingen die uiteindelijk wel in aanmerking komen voor het Nederlanderschap. Aan deze wrange situatie dient snel een einde gemaakt te worden. Ook beperkte arbeidsdeelname van asielmigranten is noodzakelijk om diegenen die uiteindelijk het Nederlanderschap verwerven een zo sterk mogelijke uitgangspositie in onze samenleving te verschaffen.

Nu de wachtlijsten voor inburgeringscursussen en taallessen zijn weggewerkt, mogen de beschikbare plekken niet langer leeg blijven. Er komt een actiever aanbiederbeleid en we stellen ons teweer tegen het 'niet willen'. Wie geen volwaardig burger wil zijn en bijvoorbeeld nalaat te investeren in het leren van de taal komen we niet langer tegemoet. Nederlandse staatsburgers vullen formulieren in — of het nu gaat over een theorie-examen voor het rijbewijs of informatiebrochures van publieke voorzieningen — in onze taal, het Nederlands. Want je doet niet alleen jezelf tekort als je geen Nederlands spreekt, maar ook je burens, je baas en je collega's. Bovenal zijn het de kinderen van nieuwe Nederlanders die lijden onder de taalachterstand van onwillige ouders. Een kind dat pas op zijn vierde, als het voor het eerst naar school gaat, Nederlands hoort, kampt met een achterstand die niet of nauwelijks meer in te halen is.

4. De inzet van de Partij van de Arbeid voor een gedeelde toekomst

De Partij van de Arbeid erkent het maatschappelijk onbehagen en de problemen die integratie met zich meebrengt.

Door migratie verandert de samenstelling van onze bevolking. Dat gaat gepaard met onbehagen. Bekende sociale patronen zijn verdwenen. Gedeelde omgangsvormen zijn niet langer vanzelfsprekend en breed leeft het idee dat de samenleving steeds minder veilig wordt. Dat is een akelig gevoel als het gaat over het land waar je bent geboren en getogen, het land dat je grootouders, je ouders en jij zelf mee hebben opgebouwd. Ook veel nieuwkomers ervaren verlies en onbehagen. Het verlaten van je moederland, ook al is dat een eigen keuze, heeft grote gevolgen. Een deel van de nieuwkomers vindt weinig houvast in de samenleving. Daarom grijpen ze terug op oude en vertrouwde tradities en gewoonten, die ze ook hun kinderen proberen bij te brengen. Veel migrantenkinderen van migranten die hier al jaren wonen, hebben de indruk dat ze meer dan ooit worden afgerekend op achternaam, huidskleur, afkomst of geloof. Hoe kun je je nog langer Nederlander voelen als anderen je steeds als allochtoon zien?

De Partij van de Arbeid staat voor een veerkrachtig Nederland met een vitale rechtsstaat en volwaardig burgerschap van allen.

Integratie is in essentie een taak van burgers zelf. Integratie vraagt van nieuwe Nederlanders de grootste inspanning: loslaten waar je vandaan komt, onvoorwaardelijk kiezen voor Nederland. Mensen die hier hun wortels hebben moeten ruimte bieden aan tradities, religies en culturen die van oudsher niet tot de Nederlandse samenleving behoorden. In ons Nederland bouwt iedereen mee aan een gezamenlijke toekomst. Door zich te houden aan de wetten en de regels van onze rechtsstaat. Door volwaardig burgerschap — meedoen in de samenleving — door te leren, door te werken en door het Nederlanderschap te koesteren en te beschermen. Door zich te identificeren met elkaar, respect te tonen voor vrijheid, democratie, gelijkheid van mannen en vrouwen en van homo's en hetero's, door samen verantwoordelijkheid te dragen voor dit land en de toekomst van onze kinderen.

De Partij van de Arbeid gaat het conflict niet uit de weg. We normeren waar het moet, we tolereren waar het kan, we confronteren waar het nodig is.

Het welslagen van integratieprocessen wordt bemoeilijkt door oververtegenwoordiging van allochtonen in criminaliteit en overlast, door onbeslechte discussies over mannelijke moslims die vrouwen de hand weigeren te schudden, door trammelant over burka's en aparte inburgeringscursussen voor vrouwen. Het gaat hier om vraagstukken die raken aan de kernwaarden van onze rechtsstaat. Zonder een vruchtbare strategie om ermee om te gaan strandt elk verhaal over het scheppen van kansen en het accepteren van diversiteit op huizenhoge drempels van argwaan en slechte ervaringen. Al dit soort conflicten lossen we op door drie routes in te zetten: a) het strikt handhaven van wetten en regels, b) het confronteren van andersdenkenden met onze waarden, c) het dulden van onschadelijk, zij het volgens sommigen onwenselijk gedrag. Deze strategieën kunnen we los van elkaar of in combinaties toepassen. Wij kiezen in een concreet geval altijd de route die de grootste bijdrage aan integratie en emancipatie levert.

De Partij van de Arbeid kiest voor emancipatie en bestrijdt sociale segregatie.

De motor achter het integratiebeleid is een effectieve publieke sector. Onderwijs en werk zijn de werkelijke emancipatiemachines. Schooluitval, werkloosheid en criminaliteit zijn voor een groot deel terug te voeren op taal- of opleidingsachterstand bij de start van de basisschool en op een gebrekkige opvoeding thuis. Werkloosheid gaat gepaard met achterstand en afhankelijkheid van de sociale zekerheid. De Partij van de Arbeid neemt stelling tegen segregatie langs etnische lijnen. We moeten het ontstaan van parallelle gemeenschappen binnen onze samenleving een halt toeroepen. Leerlingen, collega's en stadsgenoten moeten met elkaar in plaats van naast elkaar leren, werken en leven. Wij investeren in inburgering, gaan verantwoord om met migratie en bestrijden discriminatie slagvaardig.

De Partij van de Arbeid staat voor een overheid die doet wat ze kan doen en voor een politiek die problemen niet uit de weg gaat. We kiezen voor strikte handhaving, duidelijke regels en emancipatie. Maar uiteindelijk is het niet de overheid die integratie kan bewerkstelligen.

De overheid kan een brug bouwen over een rivier, maar niet tussen u en uw buurman.

Dat moet u zelf doen. Het Nederland dat de Partij van de Arbeid voor ogen staat is een land waar deze bruggen geslagen zijn. Waar iedereen zegt:

'Dit is ons land. En wij zijn van dit land.'

Noot van de redactie — Dit is de integrale tekst van de concept-resolutie over integratie die het bestuur van de Partij van de Arbeid op 23 december 2008 toestuurde aan alle lokale afdelingen. Die hadden tot 22 januari middernacht gelegenheid om amendementen in te zenden. Het partijbestuur zal op basis van de ingediende moties en amendementen plus de input verkregen op een serie discussiebijeenkomsten her en der in het land een definitief tekstvoorstel formuleren. Dat wordt voorgelegd aan het partijcongres, alwaar besluitvorming plaatsvindt.



ZWEIM
ABC

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (1)

De PvdA en integratie: een nieuwe fase

PROJECTGROEP WBS

‘Dames en heren, Rotterdam heeft in het verleden veel bereikt met veel inzet en creativiteit. Het lijkt een beetje op mijn eigen verleden. Van ver komen en met hard werken je ambities realiseren.’ (Ahmed Aboutaleb bij zijn installatie tot burgemeester van Rotterdam, 5 januari 2009)

De benoeming van emancipatierolmodel en sociaal-democratische *law and order*-moslim Ahmed Aboutaleb tot burgemeester valt te zien als symbool van een nieuwe fase in het Rotterdamse integratieverhaal. Na de ontkenning gevolgd door conflict, is er nu zicht op verzoening. De afgelopen jaren zijn op lokaal niveau — en niet alleen in Rotterdam — nieuwe initiatieven ontwikkeld voor een nieuwe sociaal-democratische integratiepolitiek.

Nog geen tien jaar geleden zag de situatie er heel anders uit. ‘De mensen herkenden hun stad niet meer’, liet oud-PvdA-wethouder Henk van der Pols optekenen naar aanleiding van de grote verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam onder leiding van Pim Fortuyn — en de even

Over de auteurs De projectgroep van de WBS bestaat uit Monika Sie Dhian Ho (directeur WBS), Jos Kuijs (wetenschappelijk medewerker Centrum voor Lokaal Bestuur), René Cuperus (wetenschappelijk medewerker WBS), Frans Becker (adjunct-directeur WBS), Ranjith Clemminck (stagiair WBS) en Rimmert van Haaften (stagiair WBS).

Noten zie pagina 31

grote verkiezingsnederlaag van de Partij van de Arbeid. Het was het culminatiepunt van een langlopend, sluipend proces.¹

In 2006 herwon de PvdA in Rotterdam veel terrein — niet alleen profiterend van het landelijke oppositie-effect tegen het kabinet-Balkenende maar ook van een nieuwe koers en nieuwe gezichten. Van Leefbaar Rotterdam had men wel de nadruk op veiligheidsbeleid overgenomen, maar niet de harde anti-islamtoon. Er waren lessen geleerd.

De voor de PvdA gunstige electorale trend van de gemeenteraadsverkiezingen zette zich landelijk niet voort. De Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 verliepen onverwacht teleurstellend. Reden voor introspectie, een commissie en een rapport. In *De scherven opgeveegd*, het eindrapport van de commissie-Vreeman, wordt de verkiezingsnederlaag mede toegeschreven aan een gebrek aan politiek zelfvertrouwen en ideologische helderheid in de PvdA. ‘Aan de orde is meer dan het leggen van een ideologisch fundament. Het gaat om het (her)formuleren van de PvdA-visie op de belangrijkste kwesties waar de Nederlandse politiek zich nu en in de toekomst voor gesteld ziet.’

De commissie wees een kwartet thema’s aan waarover voor de eerstkomende verkiezingen intensief en partijbreed moet zijn gedebatteerd. ‘Die discussie moet uitmonden in een krachtige koers: een verzameling politieke keuzes die richtinggevend is voor beleid (...) Deze koers

25

moet binnen de partij op draagvlak kunnen rekenen. Bij wijze van slotakkoord spreekt het partijcongres zich uit over de tekst. 'Een van die vier kernthema's is 'de nieuwe sociale kwestie, die draait om de verhoudingen tussen oude en nieuwe Nederlanders, "wij" autochtonen en "zij" allochtonen', en de dreigende tweedeling in een samenleving die steeds diverser wordt.²

Aldus werd het vraagstuk van immigratie en integratie opnieuw aangewezen als een van de oorzaken van de electorale en programmatische wankelmoedigheid van de sociaal-democratie. Het rapport van de commissie-Vreeman landde bovenop een stapel rapporten van commissies onder leiding van achtereenvolgens Ed van Thijn, Margreeth de Boer en Schelto Patijn, die zich ook over deze 'brandende kwestie' hadden gebogen en aanbevelingen voor standpunten en beleid hadden geformuleerd. De concept-resolutie van het partijbestuur van de PvdA vormt een direct vervolg op de conclusie van de commissie-Vreeman.

WAAROM HET MISGING

26 In de afgelopen decennia is de PvdA vooral in het defensief gedrongen waar het om de culturele aspecten van integratie gaat. Hoe komt het eigenlijk dat de sociaal-democratie het daar zo moeilijk mee heeft? Wij zien drie typen oorzaken. De eerste soort heeft betrekking op de politiek-theoretische uitgangspunten van de sociaal-democratie. Enigszins chargerend zou men kunnen zeggen dat de vraagstukken die met immigratie en integratie samenhangen niet gemakkelijk zijn in te passen in het politieke paradigma van de sociaal-democratie: de organisatie van het kapitalisme naar maatstaven van rechtvaardigheid en emancipatie tot volwaardig burgerschap. Bij hun streven naar een dergelijk volwaardig burgerschap voor iedereen stuiten sociaal-democraten op de vragen wat dit burgerschap precies inhoudt en tot welk soort gemeenschap de burgers eigenlijk behoren.

Van oudsher zijn sociaal-democraten geneigd deze vragen te beantwoorden langs

sociaal-economische, rechtsstatelijke en politiek-democratische lijnen: de gemeenschap waartoe burgers behoren wordt bepaald door de constitutionele grenzen. Aan de rechtsstaat ontlene zij bescherming, politieke rechten en verantwoordelijkheden. Hun burgerschap kunnen zij pas waarlijk uitoefenen als zij ook

De vraagstukken die met integratie samenhangen zijn niet gemakkelijk in te passen in het politieke paradigma van de sociaal-democratie

in sociaal-economische zin voldoende kansen krijgen op ontwikkeling en ontplooiing. Vooral dit laatste element heeft in de sociaal-democratische traditie altijd zwaar gewogen. Een meer culturele benadering in het gemeenschapsdenken is in de Nederlandse sociaal-democratie op de achtergrond geraakt.³ Dat geldt evenzeer voor de verbinding van socialisme met nationale identiteit, een thema dat onder meer in het werk van H.B. Wiardi Beckman in de jaren voor de oorlog een vooraanstaande plaats innam.⁴

Het vraagstuk van burgerschap en gemeenschap heeft aan scherpte gewonnen door de komst van grote aantallen immigranten die qua politieke en culturele traditie ver afstaan van de Nederlandse maatschappij. Vormt deze politieke en culturele afstand een probleem? Volgens sommigen niet. Bij hen overheerst de opvatting dat politiek burgerschap (deelgenoot zijn aan de Nederlandse constitutionele orde) en/of sociaal-economisch burgerschap (volwaardig kunnen deelnemen aan de welvaartsontwikkeling) voldoende voorwaarden vormen voor de inburgering en integratie van immigranten.⁵ Volgens anderen zijn dat wellicht noodzakelijke voorwaarden voor integratie, maar als zodanig juist onvoldoende. Zij leggen de nadruk op de

culturele factor, vanuit de overtuiging dat de immigratie van de afgelopen decennia ons dwingt tot het formuleren van een nieuwe definitie van gemeenschap en tot nieuwe gemeenschapsvorming.

De politieke uitgangspunten van de sociaal-democratie hebben daarbij echter onvoldoende houvast geboden, wat aanleiding geeft tot het uitdragen van zeer uiteenlopende opvattingen, variërend van vergaande aanpassing tot sterk multiculturalisme. De projectgroep *Wisselwerking* van de PvdA, onder leiding van Ed van Thijn, heeft in twee rapporten een lans gebroken voor het bevorderen van interculturaliteit, dat wil zeggen: het actief stimuleren dat mensen verscheidenheid leren begrijpen, aanvaarden en waarderen.⁶ De rapporten van de projectgroep bepleiten interactie tussen mensen uit verschillende culturen en ontmoeting van de verschillende culturele groepen.⁷

Anderen hebben juist de nadruk gelegd op de remmende werking die de culturele achtergrond van sommige groepen immigranten heeft op het integratieproces. Zij zien de diversiteit niet als een *asset*, maar als een *liability* voor de Nederlandse samenleving en bepleiten daarom een verdergaande acculturatie, in plaats van de door de werkgroep *Wisselwerking* voorgestane interculturalisatie. Een krachtige klarenstoot in die richting gaf Paul Scheffer in zijn essay *Het multiculturele drama* uit 2002.⁸ Daarin luidde hij de noodklok over de zijns inziens gebrekkige integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving en toonde hij zich een voorstander van een meer cultureel gericht burgerschap als voorwaarde voor succesvolle integratie. De Nederlandse elite, zo luidt zijn stelling, heeft de Nederlandse culturele identiteit onvoldoende omlijnd gehouden. Het achterstallig onderhoud op dit terrein vormt evenzeer een oorzaak voor gebrekkige integratie als nieuwkomers die verzaakten zich voldoende in de Nederlandse samenleving te verdiepen.⁹

Al eerder heeft Arie van der Zwan de culturele herkomst — of zoals hij het zelf noemt: het demografisch profiel — van immigranten uit

Marokko en Turkije aangewezen als complicatie bij inburgering. Het vertrekpunt van deze migranten — een traditionele plattelandssamenleving — staat in sterk contrast tot de moderne Nederlandse diensteneconomie, die een beroep doet op geheel andere kwalificaties dan zij meebrengen. De leerschool der moderniteit die ondernemingen de plattelandsverlaters in het industrialiserende Nederland boden, bestaat niet meer. Vandaar dat immigranten uit deze categorie hun achterstand zo moeilijk kunnen inlopen.¹⁰ In 2002 werkte Ayaan Hirsi Ali dit thema verder uit in een bijdrage aan het WBS Jaarboek over immigratie en integratie, getiteld *Over integratie als inwijding in de moderniteit*.¹¹

De politieke uitgangspunten van de sociaal-democratie hebben vooralsnog dus niet geleid tot een eenduidige plaatsbepaling ten aanzien van integratie. Het probleem werd versterkt

De heterogeniteit van wat de PvdA als haar electorale achterban wil beschouwen brengt moeilijk te verenigen belangen met zich mee

door een tweede oorzaak, die vooral van sociologische aard is. Al sinds haar oprichting beoogt de Partij van de Arbeid een electorale coalitie bijeen te brengen van arbeiders- en middenklasse. In de jaren zeventig begonnen de bindingen tussen partij en electorale achterban losser te worden. De ‘natuurlijke’ achterban van de PvdA is bovendien gefragmenteerd geraakt; nieuwe groepen hebben zich aangediend, als gevolg van culturele en economische ontwikkelingen en als gevolg van immigratie.¹²

De heterogeniteit van wat de PvdA als haar electorale achterban wil beschouwen brengt uiteenlopende en moeilijk te verenigen belangen met zich mee: van migranten bijvoorbeeld, van ouderen die in de oude volksbuurten van grote en middelgrote steden achterblijven, van

degenen die van sterke economische groei profiteren en die buurten juist verlaten, van de (als gevolg van nieuwe economische verhoudingen) in de knel komende lagere middenklasse, van de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt van de diensteneconomie, van de succesvolle nieuwe kenniswerkers en van de meer traditionele intelligentsia.

Ten aanzien van immigratie en integratie ontbreekt het de sociaal-democratie niet alleen aan een duidelijk uitgewerkt beginsel, maar ook aan een gemeenschappelijk belang. De Partij van de Arbeid heeft de gevolgen van de toegenomen heterogeniteit onvoldoende tot zich door laten dringen. Uit angst delen van haar electoraat van zich te vervreemden, heeft zij de bestaande wrijving verdrongen en de confrontatie geschuwd. Er was sprake van depolitisering en risicomijding.

Uitblijvende beleidsresultaten op integratiegebied kunnen niet los worden gezien van de algemenere problematiek van verzorgingsstaat en publieke sector

28 Een derde oorzaak waardoor de integratie-politiek van de PvdA overtuigingskracht miste, lag in de politiek-bestuurlijke praktijk van de afgelopen periode. Overtuigende interventies en beleidsstrategieën ontbraken. Op sommige terreinen (onderwijs) was de sociaal-democratische politiek wellicht eerder contraproductief; op andere (openbare orde) onvoldoende effectief. De uitblijvende resultaten op integratiegebied kunnen niet los worden gezien van de algemenere problematiek van verzorgingsstaat en publieke sector.

De sociaal-democratie heeft al met al moeite gehad om tot een eigen positiebepaling te komen op het gebied van integratie, door politiek-

theoretische, sociologische en politiek-bestuurlijke oorzaken. Is er iets ten goede veranderd op deze drie fronten, vroegen wij ons af, toen het partijbestuur afgelopen najaar voorbereidingen trof voor een partijdebat over integratie, met als doel de aanneming van een resolutie op het congres van maart 2009? Een projectgroep van de wbs reisde het land door voor een reeks gesprekken met lokale bestuurders en politici, om een beeld te krijgen van eenheid en diversiteit in de partij, en van nieuwe lokale interventies die mogelijk bouwstenen kunnen vormen voor de partijkoers. Daarnaast organiseerde de wbs twee strategische werkconferenties, waar wetenschappers, lokale bestuurders en politici, praktijkmensen en de politieke top van de PvdA van gedachten wisselden over de concept-resolutie.

RECHTSSTAAT, EMANCIPATIE EN CULTUUR

De actuele politiek-theoretische discussie over integratie blijkt zich toe te spitsen op drie aspecten: integratie van migranten in de rechtsstaat; emancipatie van migranten; en culturele en religieuze aspecten van integratie.

Over het belang van respect voor de verworvenheden van de rechtsstaat bestaat grote eensgezindheid. 'Op het vlak van de rechtsstaat en de rechtsorde valt er niet veel te onderhandelen; daar is de term assimilatie gerechtvaardigd', zo vat Hans Boutellier de consensus samen. Zowel lokaal als nationaal is bovendien een duidelijke verschuiving waar te nemen in de richting van een consequentere handhaving van normen. Een meer ontspannen integratiediscussie is niet mogelijk zonder het erkennen en verminderen van criminaliteitsproblemen. 'De wet is het schild van de zwakkere', aldus Ahmed Marcouch, stadsdeelvoorzitter in Amsterdam Slotervaart. 'Gedogen heeft rechtsongelijkheid tot gevolg omdat overtredingen soms wel worden bestraft en soms ook niet. De norm moet scherper gesteld en consequenter gehandhaafd worden.' Opvallend weinig bestuurders en politici die wij spraken, maken zich zorgen over

het feit dat bij dit optreden de grenzen van dezelfde rechtsstaat worden opgezocht. Vragen die hierover worden gesteld — bijvoorbeeld vanuit de Eerste Kamer — leiden tot de kwalificatie ‘togajuristen’.

Velen ontlenen ideologisch zelfvertrouwen aan het oppoetsen van het oude emancipatie- en verheffingsideaal. Met name in het lokale bestuur is een terugkeer waarneembaar naar een waardengedreven gezindheidssocialisme, een

De enige manier om in zo’n heterogene partij de neuzen één kant op te krijgen is een waarden-georiënteerde integratiepolitiek

soort ‘AJC nieuwe stijl’, met een grote nadruk op vrijheid en ontplooiing en opvoeding en scholing vanaf zeer jonge leeftijd. Voor zover er verschil van opvatting is, spitst die zich toe op de vraag met hoeveel paternalisme dit emancipatie- en verheffingsstreven gepaard mag gaan. Lokale bestuurders neigen naar vergaande bemoeienis tot achter de voordeur, terwijl verschillende wetenschappers daar vraagtekens bij zetten: ‘Wordt dit geen disciplinerend? Emanciperen doe je toch zelf?’

Op cultureel en religieus gebied overheerst de behoefte aan een hernieuwd normatief kader. Hoe om te gaan met cultureel conflict, als gedrag van bepaalde migranten ingaat tegen algemeen geaccepteerde normen en gebruiken, zonder dat sprake is van strafbare feiten? Juist waar het gaat om culturele en religieuze aspecten van integratie komt de diversiteit in de partij het scherpst naar voren.

Ten eerste zijn sommigen bereid om ‘kleine offers’ te brengen in termen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen — aparte inburgeringscursussen — om emancipatoire doelen te bereiken, terwijl anderen dit een gevaarlijke ontwikkeling vinden. Velen zijn de diversiteit aan

opvattingen, verlegenheid en incidenten beu — denk aan ‘het handenschuddertje’ in Amsterdam, breed uitgemeten in de media. Anderen vinden het culturele en het religieuze aspect van integratie sowieso minder belangrijk dan het rechtsstatelijke en het emancipatoire, dus hechten ook aanzienlijk minder belang aan consensus binnen de PvdA over een soort burgercode.

Diversiteit aan opvattingen is er, ten tweede, over de neutraliteit van de staat. Het recente pleidooi van Ahmed Marcouch voor islamonderwijs op openbare scholen wordt met de nodige argwaan tegemoet getreden. Ook moslims zijn verdeeld over deze kwestie: ‘De overheid moet mensen niet als moslim, maar als burger aanspreken. Islamonderwijs is niet verboden, maar laat de moskee het maar organiseren’, aldus Fatima Elatik, voorzitter van het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg.

Ten derde hekelen sommigen het gebrek aan urgentiegevoel van partijgenoten ten aanzien van extreem-rechts populisme. Gaat het bij deze populistten om ‘de juiste diagnose maar de verkeerde oplossingen’ of om ‘systematisch haat zaaien en aantasting van de democratie’?

KOERSEN OP BURGERSCHAP

Lijkt er aldus sprake van een beweging naar eenheid op politiek-theoretisch vlak, de heterogeniteit aan belangen in het kiezerspotentieel van de PvdA blijft onverminderd aanwezig. De noodzaak tot meer eenheid in de koers wordt echter door allen gevoeld. De electorale prijs van de bestuurlijke incidenten, van een zwak profiel op de zogenoemde culturele dimensie in de politiek en van het uitblijven van een overtuigende riposte op het extreem-rechtse populisme, loopt op.

Algemeen is het idee dat de enige manier om in zo’n heterogene partij de neuzen één kant op te krijgen, een waardengeoriënteerde integratiepolitiek is. Burgerschap zal een belangrijke rol spelen in zo’n politiek, daarover is men het eens. In de woorden van Paul Scheffer: ‘We moeten de stap van inburgering naar burgerschap

zetten. Dat betekent dat we mensen vragen te integreren in een aspiratie; niet in wat Nederland is, maar in wat Nederland zou kunnen zijn.'

LOKALE SUCCESSEN

Is er, ten slotte, nog goed nieuws omtrent de effectiviteit van sociaal-democratische politiek-bestuurlijke interventies op integratiegebied?

Op veiligheidsterrein laat de casus van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart zien hoe belangrijk goede beleidsuitvoering is. Ahmed Marcouch: 'We weten wat we moeten doen bij strafbaar gedrag: uitrecheren, oppakken en vervolgen. Waar het in Slotervaart op aankomt is de inzet van de beste politiemensen, de beste leerkrachten en de beste jongerenwerkers. Maar daarnaast moeten jongeren en hun ouders

Verskillende lokale politici spreken van een faseverschil tussen de nationale en de lokale politiek

op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Als je iets wilt bereiken in het leven, moet je het echt zelf doen. Je hoort niet te hangen.' Door deze gezamenlijke inspanning is de criminaliteit in Slotervaart sinds 2006 spectaculair gedaald — een trendbreuk, aldus politiecommissaris Erik van der Hulst, districtschef van Amsterdam-West.

Maar veel lokale bestuurders en politici die wij spraken merkten op dat de sociale basis-infrastructuur tekortschiet. De publieke dienstverlening is uitgekleed. Dominic Schrijer, wethouder te Rotterdam: 'We hebben het in de PvdA al jaren over de herwaardering van onze frontlijnwerkers in de moeilijke wijken. Toch zijn extra opleiding, training en beloning voor deze beroepsgroepen nog steeds niet structureel geregeld.'

Veel Marokkaans-Nederlandse gesprekspartners benadrukken het belang van gemengd wonen, ook in hun eigen integratiegeschiedenis. 'Jongeren hebben rolmodellen nodig, mensen waar ze zich aan kunnen spiegelen en die hen kunnen motiveren', aldus het Utrechtse raadslid Bouchra Dibi. 'Je moet de kleine ontmoeting organiseren', aldus de Tilburgse wethouder Jan Hamming. 'Om dat te realiseren is het belangrijk om gebalanceerde wijken te creëren.' Maar lukt het om de segregatie op de woningmarkt te doorbreken? In de gesprekken was er nog geen consensus vast te stellen ten aanzien van gevoelige beleidsinstrumenten zoals gerichte woningtoedeling.

Er is een gedeelde zorg over een dreigende tweedeling tussen succesvolle en geïntegreerde migranten aan de ene kant, en migranten die het op verschillende fronten slecht doen aan de andere kant. Op het vmbo is de schooluitval onrustbarend hoog. 'Het onderwijs, met zijn competentiegericht leren en de nadruk op zelfstandigheid, sluit niet aan bij de problemen van allochtone scholieren', aldus Kamerlid Jeroen Dijsselbloem. 'Eigenlijk is een volwaardige ambachtelijke opleiding nodig.'

Lokale bestuurders, praktijkmensen en wetenschappers waarschuwen tegen een teveel aan nationaal beleid. Veeleer komt het erop aan om lokaal, met specifieke kennis van zaken, 'varkentjes te wassen', aldus Sadik Harchaoui, voorzitter van de raad van bestuur van FORUM. Wethouder Jan Hamming geeft in dit kader als voorbeeld de Tilburgse 'Antillianenaanpak'. Antillianen worden in Tilburg op een aantal terreinen (schooluitval, werkloosheid en criminaliteit) gemonitord. 'Door dit gerichte beleid is de oververtegenwoordiging van Antillianen op die terreinen in drie jaar tijd met maar liefst 40% afgenomen. Succesfactoren daarbij zijn: lokaal in plaats van nationaal beleid, een structurele in plaats van een incidentele aanpak, en de betreffende gemeenschap zelf het initiatief laten nemen in plaats van als overheid alles te initiëren.'

Tijdens onze rondgang door het land werden wij verrast door meer van deze klinkende

lokale successen. Tegelijkertijd wordt nog volop geëxperimenteerd met nieuwe manieren van *social engineering* en *community building*. Hoewel het publieke integratiedebat vandaag de dag grotendeels gaat over 'bovenbouwkwesities' (cultuur en religie), mag men verwachten dat in een integratieresolutie van de PvdA toch vooral ook is nagedacht over de 'onderbouw' (scholing, werk, et cetera).

EEN BETER VERHAAL

Verskillende, met name Rotterdamse, lokale politici spreken van een faseverschil tussen de nationale en de lokale politiek. Volgens hen passen de nationale politici de laatste tijd een correctie op de PvdA-integratiekoers toe, die op lokaal niveau al vijf jaar geleden plaatsvond. Inderdaad refereren de nationale politici en bewindslieden

veelvuldig aan 'het onbehagen', 'de autochtone pijn' en 'migranten met de verkeerde statistieken'. Op lokaal niveau daarentegen zegt men zich liever te richten op bijvoorbeeld 'wenkende perspectieven voor alle Rotterdammers'. Wet-houder Kriens waarschuwt dat wij ons niet louter moeten verdedigen tegen het Wildersspook, '... terwijl wij een veel beter verhaal hebben dat alle Nederlanders betreft'. Of in de woorden van de burgemeester van Amsterdam, Job Cohen: 'We kunnen niet zonder een eigen idioom.'

Met de integratieresolutie heeft het partijbestuur beide willen doen: de problemen en conflicten benoemen, maar ook een visie schetsen op 'Ons Nederland', een visie waar iedereen zich toe kan verhouden. Uit de bijdragen aan dit nummer van *seD* blijkt dat verschillend gedacht wordt over de accenten die daarbij gelegd moeten worden.

Noten

- 1 'De mensen herkenden hun stad niet meer'. Een gesprek met Henk van der Pols, in: F. Becker e.a. (red.), *Rotterdam. Het vijftienvintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Mets & Schilt/WBS, 2004, p. 191-192.
- 2 *De scherven opgeveegd. Rapport van de commissie-Vreeman*. Amsterdam: PvdA, 2007.
- 3 Vergelijk daarvoor de speciale uitgave over burgerschap en gezamenlijkheid in Nederland van *seD* 1994/6. Zie recentelijk: J. Bussemaker en E. Mastenbroek, 'De inhoudelijke vernieuwing van de PvdA. Terug naar gemeenschapsidealën', in: *seD* 2002/7-8, p. 22-30.
- 4 K. Voskuil, *Wiardi Beckman*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1946.
- 5 Vergelijk voor een sociaal-economische benadering van immigratie en integratie: P. de Beer, 'Heeft de sociaal-democratie nog bestaansrecht?', in: *seD* 2002/7-8, p. 44-56. De Beer wijst er overigens op dat solidariteit met de kansarmen in de rest van de wereld op gespannen voet staat met solidariteit met de kansarmen in eigen land. Voor dit 'duivelse dilemma' hebben sociaal-democraten nog geen bevredigende oplossing gevonden. Uiteindelijk, zo meent De Beer, 'is er voor sociaal-democraten geen andere keuze mogelijk dan handhaving van de verzorgingsstaat en de solidariteit met de kansarmen in eigen land boven solidariteit met de kansarmen in de derde wereld.' (p. 52)
- 6 E. van Thijn e.a., *Wisselwerking. Een visie van de PvdA op interculturele samenwerking*. Amsterdam: PvdA, 1998; E. van Thijn e.a., *Wisselwerking 2. De ambities van de PvdA voor een interculturele samenleving*. Amsterdam: PvdA, 2000. Overigens schenken de rapporten tegelijkertijd aandacht aan de noodzakelijke bestrijding van achterstelling en achterstand, benadrukken ze de onmisbaarheid van het beheersen van het Nederlands voor een goede integratie en bepleiten ze een restrictief toelatingsbeleid als voorwaarde voor succesvolle integratie.
- 7 Zie voor een kritische kanttekening daarbij: W. Gortzak, 'Sociaal-democratische overdenkingen in het rampjaar 2002', in: *seD* 2002/5-6, p. 21-33.
- 8 Zie voor een overzicht Ida Helbrekers, *De moeizame omgang van de PvdA met het integratievraagstuk (1980-2006)*. Verklaringen voor ambivalente visies over integratie en multiculturalisme, MA scriptie, Universiteit Leiden 2008.
- 9 P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', in: *NRC Handelsblad*,

- 29 januari 2002; P. Scheffer, 'Het multiculturele drama: een repliek', in: *NRC Handelsblad*, 25 maart 2002.
- 10 A. van der Zwan, 'Het klas-sieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse. Over allochtone (onderwijs) achterstanden', in: *s&d* 2001/4, p. 131-147; A. van der Zwan, 'De zorgelijke integratie van minderheden', in: *s&d* 2001/9, p. 421-426.
- 11 A. Hirsi Ali, 'Schurende normen. Over integratie als inwijding in de moderniteit', in: F. Becker, e.a. (red.), *Transnationaal Nederland*. Amsterdam: De Arbeiderspers, 2002, p. 160-181.
- 12 Een analyse van de ontwikkeling van het electoraat langs deze lijnen biedt H. J. Schoo, 'Klassenstrijd sluimert in de polder', in: *de Volkskrant*, 7 september 2002.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (2)

Naar een Nederlandse islam

AHMED MARCOUCH

De sociaal-democratie heeft zichzelf altijd opgevat als een hefboom voor de verheffing van de arbeider. Analooq daaraan laat 'integratie' zich begrijpen als de verheffing van de immigrant.

Het mooie van het begrip verheffing is dat daarin altijd al meer besloten lag dan een streven naar sociaal-economische vooruitgang of politieke machtstoename. Het ging altijd om 'de hele mens', om *personen* en hun familiebanden, hun gevoelens, hun aspiraties. In het begrip verheffing zit dus een dimensie van cultuur en identiteit ingebakken. Als we die dimensie uit het oog verliezen, dan zouden we geen recht doen aan de mensen om wie het gaat — noch aan onszelf.

Af en toe hebben sociaal-democraten verheffing paternalistisch opgevat. Dat was fout, het richtte schade aan. De verheffing van de arbeider was in wezen een proces van zelfverheffing. Beweging en partij waren van die zelfverheffing onderdeel, ze stonden er niet boven. Deze waar-schuwing uit onze geschiedenis moeten we ter harte nemen. De immigrant integreert zichzelf. De inzet van ons denken moet zijn hoe de overheid en de samenleving daarbij ondersteuning kunnen bieden.

Deze beschouwing gaat over een specifiek aspect van integratie: cultuur en religie. Sociale, economische en politieke aspecten van integratie komen slechts zijdelings aan bod. Dat betekent niet dat ik die niet belangrijk

Over de auteur Ahmed Marcouch is voorzitter van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart

Noten zie pagina 37

vind. Integendeel, onderwerpen als veiligheid, onderwijs en werk bepalen een groot deel van mijn agenda als voorzitter van een Amsterdams immigratiestadsdeel. Een wijs integratiebeleid is een allesomvattend integratiebeleid, waarvan de verschillende onderdelen logisch met elkaar samenhangen.

NEDERLANDSE ISLAMPOLITIEK

Onder de vlag van de multiculturele samenleving is de immigrant lange tijd wijsgemaakt dat hij de cultuur en de identiteit die hij meebracht niet hoefde te veranderen. Dat is een goedbedoeld misverstand, dat schadelijk is gebleken.

Van de weeromstuit hebben de eerste drie kabinetten-Balkenende aan de immigrant de boodschap verkondigd dat hij de identiteit die hij meebracht in haar geheel moest afleggen en vervangen door 'de Nederlandse'. Zo diende zich een nieuw misverstand aan, ondoordacht en gevaarlijk: dat van Nederland als monoculturele samenleving.

De werkelijkheid is anders. Iedere immigrant staat hier voor de opgave om de cultuur en de identiteit die hij meebrengt verder te ontwikkelen, te transformeren. Hij moet dat doen om in de moderne Nederlandse samenleving succesvol te kunnen zijn. Hij moet dat doen om in de moderne Nederlandse samenleving recht te kunnen doen aan anderen.

Wat voor de immigrant geldt, geldt overigens voor iedere burger — zij het in mindere mate. Nederland is geen multiculturele of monoculturele samenleving, maar een transcultu-

rele: cultuur en identiteit zijn continu aan verandering onderhevig. Het zijn de burgers zelf die de bron van die verandering zijn. Ze doen dat op geleide van hun streven naar vrijheid, rijkdom en geluk en de eis van gerechtigheid.

Heel vaak geldt: we hebben het over religie, maar we bedoelen de islam. De islam is een brok in de keel van de samenleving, een brok die de samenleving doet kuchen en rochelen en naar adem happen, een brok waarvan men niet weet of men hem moet uitspuwen of doorslikken.

Kunnen we zeggen dat iedereen hier moslim kan zijn op dezelfde manier als hij dat in pakweg Marokko of Turkije was? Nee, dat is niet waar. Is het terecht of zelfs maar haalbaar van elke moslim te vragen zich te veranderen in een (ex-)gereformeerde Hollander? Ik dacht het niet.

De moslimimmigrant staat voor de taak uit te zoeken wat de boodschap van de islam — velen zouden zeggen: de eeuwige boodschap van de islam — betekent voor het leven in een moderne samenleving als de Nederlandse. Zijn godsdienst verliest daarmee veel van de vanzelfsprekendheid die in de samenleving van herkomst gegeven was. Hij moet opnieuw uitzoeken en ontdekken wat de dienst aan god voor zijn leven betekent. De moslims in Nederland zijn in dat proces overigens al een aardig eind op weg. Ze beginnen voor zichzelf steeds betere antwoorden te vinden op de vraag hoe ze hun geloof met een succesvol en rechtvaardig burgerschap moeten verbinden.

34 We maken niet de islamisering van Nederland mee, maar de vernederlandsing van de moslims hier. Op 22 november 2008 hield ik een toespraak bij een bijeenkomst van de Banning Werkgemeenschap, getiteld *Mijn vader kwam te voet*¹, waarin ik aan de hand van zes punten een islampolitiek schetste die de vernederlandsing van moslims ondersteunt. Het uitgangspunt voor die politiek moet de godsdienstvrijheid zijn, maatgevend het inzicht dat de menselijke waardigheid van de gelovige en van de ongelovige op het spel staat. Die zes punten vat ik hier nog eens samen:

1. *Heet de islam welkom.* De islam heeft in Nederland dezelfde rechten als elke andere godsdienst. Godsdienstvrijheid ligt verankerd in de Grondwet. In de praktijk is het nodig dat het politieke gezag bij herhaling uitsprekt dat de islam erbij hoort. Alleen op die manier kan de fatale indruk worden weggenomen dat in de ogen van overheid en samenleving een goede moslim geen goede burger zou kunnen zijn — en dat Nederlandse moslims dus voor altijd veroordeeld zouden zijn tot tweederangs burgerschap. Wouter Bos heeft dat welkom heten van de islam al ondubbelzinnig voorgedaan. Hij moet zich op die manier blijven uitspreken en andere politieke gezagsdragers in en buiten de PvdA moeten hem dat gaan nadoen.

2. *Bestrijd religieus geweld.* De overheid moet met alle middelen die de rechtsstaat ter beschikking stelt religieus gemotiveerd geweld (of dreiging met geweld) bestrijden. Dat geldt uiteraard voor terreur, eerwraak en vrouwenmishandeling, maar het geldt ook voor gedwongen huwelijken, geweld tegen homo's en lesbiennes en geweld tegen afvalligen. We moeten de slachtoffers beschermen en de daders bestraffen.

Onderdeel van dat overheidsoptreden moet ook zijn dat er bij de moslimorganisaties keer op keer op wordt aangedrongen dat zij zich van die geweldspraktijken distantiëren. Een algemeen waarneembare afkeuring onder moslims doet de kans op dergelijk geweld afnemen en brengt de angst van niet-moslims tot reële proporties terug. Met mijn actieplan tegen radicalisering handel ik in die geest en ik merk dat het werkt.²

3. *Geef ruimte aan orthodoxie.* De islam welkom heten en gelijke rechten geven betekent ook de orthodox gelovige verdragen. Dat doet misschien pijn, maar die pijn hoort erbij. Juist ten overstaan van de orthodox gelovige bewijst de moderne samenleving wat de godsdienstvrijheid haar waard is. Ruimte geven aan orthodoxie betekent natuurlijk niet dat we het ermee eens zijn. Het is algemeen bekend wat ik vind

van de keuze tussen baard en baan, boerka en baan: ik prefereer de baan. Anders gezegd: 'Een slimme meid draagt geen boerka, een slimme jongen geen baard en jurk.'

In de praktijk moeten orthodoxe moslims en rest van de samenleving in een proces van onderhandeling uitzoeken hoe ver de verdraagzaamheid reikt en hoe de noodzakelijke compromissen eruitzien. De overheid moet dat soort onderhandelingen — tussen orthodoxe ambtenaren en overheidsorganisaties, tussen

Juist ten overstaan van de orthodox gelovige bewijst de moderne samenleving wat de godsdienstvrijheid haar waard is

orthodoxe werknemers en werkgevers, tussen scholen en orthodoxe ouders, tussen onderwijsinstellingen en orthodoxe studenten — stimuleren en waar nodig bewaken en begeleiden.

De verdraagzaamheid vindt natuurlijk in ieder geval haar grens waar de rechten van anderen geschonden worden.

4. *Steun de emancipatie van vrouwen, homo's en lesbiennes.* Binnen de Nederlandse moslimgemeenschap is de emancipatie van de vrouw goed op gang gekomen. Voor sommigen zal het een verrassing zijn, maar vaak zijn het teksten uit de Koran en uitspraken van de profeet die door moslima's in hun strijd voor gelijke rechten worden ingezet. Vrouwen als Fatima Elatik, de nieuwe stadsdeelvoorzitter van het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg, fungeren als rolmodellen voor de geëmancipeerde moslima zonder of met hoofddoek. Van dat soort vrouwen ken ik er vele, bijvoorbeeld ook binnen mijn eigen stadsdeelorganisatie. De overheid moet de emancipatie van de moslima ondersteunen en steeds opnieuw de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen benadrukken.

De positie van homo's en lesbiennes binnen de moslimgemeenschap is de volgende uitdaging. Ook hen moeten we expliciet gaan steunen. Zelf heb ik dat gedaan door naar het Suikerfeest te gaan van de Arabische homobar Habibi Ana, met het televisieprogramma *EénVandaag* in mijn kielzog. Vervolgens gebeurde er iets moois. Ik kreeg twintig boze moslimmannen uit mijn stadsdeel langs op mijn kantoor, die mij ter verantwoording riepen. Zodoende hadden wij voor het eerst een gesprek over homo's. 'Wat nu als je zoon een homo is, is hij dan je zoon niet meer?', vroeg ik. De boosheid ebde weg, een eerste glimp van begrip ontstond.

5. *Bestrijd achterstelling van moslims.* De afgelopen jaren is het spuien van vooroordelen en het doen van stigmatiserende uitspraken over moslims flink toegenomen in Nederland. Zelfs haatdragende en opruiende uitspraken komen nu regelmatig voor. Geen wonder dat veel moslims het gevoel hebben dat niemand in Nederland discriminerend bejegend mag worden — behalve zij. De overheid moet daar ondubbelzinnig stelling tegen nemen en waar mogelijk ook tot vervolging overgaan.

Minstens zo erg zijn de duidelijke signalen dat moslims op de arbeidsmarkt worden achtergesteld. De overheid moet heel precies nagaan of dit het geval is. Daar waar het zich meer dan incidenteel voordoet moet de overheid niet alleen corrigerend optreden, maar ook compenserende maatregelen overwegen. We kunnen het ons als samenleving niet permitteren dat er een generatie ontstaat die gekwalificeerd is voor de arbeidsmarkt maar geen werk krijgt omdat ze wordt buitengesloten.

6. *Stimuleer dialoog en debat.* Niets doet de islam beter dan de vrijheid van meningsuiting in een land als Nederland. Het geeft de godsdienst ademruimte en de mogelijkheid zich tot de moderniteit te verhouden — iets wat de islam veel te lang heeft uitgesteld. De overheid moet de dialoog tussen de gezindten stimuleren, maar ook het interne debat in islamitische

kring. Islamitische theologische opleidingen zijn van wezenlijk belang, net als seculier onderzoek naar de modernisering van de islamitische beschaving. Debatten die lopen tussen vertegenwoordigers van verschillende stromingen moeten uit de achterkamertjes naar de openbaarheid verhuizen. Jonge moslims moeten de gelegenheid krijgen om zich breed op het eigen geloof te oriënteren, om met andere geloven in aanraking te komen en in debat te gaan met ongelovigen.

Mijn debat op televisie met imam Fawaz Jneid³ is een goed voorbeeld van wat er nodig is. Het was een positieve schok voor Nederlandse moslims om mee te maken dat er op de Nederlandse televisie een serieus gesprek tussen moslims kon plaatsvinden over de betekenis van de islam voor moslims die leven in het Westen. Uit de vele reacties die ik kreeg, heb ik kunnen opmaken dat dit de gesprekken binnen families en gemeenschappen enorm heeft gestimuleerd.

Overigens hoeft niemand in het openbare debat een blad voor de mond te nemen als het om de islam gaat. Die kan tegen een stootje. En zoals ik in mijn Banning-toespraak⁴ zei: Allah hoeft niet tegen de belediging beschermd te worden. Hij staat daarboven.

KRITISCH ZELFONDERZOEK

36 Aan het slot van mijn overwegingen wil ik uitzoomen, weg van de islam, terug naar het algemene vraagstuk van integratie, cultuur en identiteit. Eerder merkte ik al op dat de immigrant voor de opgave staat de cultuur en identiteit die hij meebrengt naar hier verder te ontwikkelen — en wel zo dat hij in Nederland succesvol kan zijn én recht doet aan anderen.

Ik geloof dat op dit moment de belangrijkste verantwoordelijkheid voor deze kwestie ligt bij de immigrantengemeenschappen en hun zelforganisaties. Ik geloof dat het tijd wordt voor kritisch zelfonderzoek. Ik geloof dat het tijd wordt dat mensen zonder valse schaamte en in alle openheid onderling in debat gaan over de zwakke punten van de eigen traditie.

Hoe komt dat veel creoolse jongemannen zelfmoord plegen? En zoveel Hindoestaanse meisjes? Waarom zijn veel Marokkaanse en Antilliaanse jongens crimineel? Waarom is er veel huiselijk geweld in Marokkaanse en Turkse gezinnen? Waarom zijn er zoveel alleenstaande Surinaamse moeders?

De immigrantengemeenschappen moeten zich buigen over de vraag of gekoesterde mores van vroeger nog wel passen, of ze de toets der kritiek nog wel kunnen doorstaan. Het gaat dan om gevoelige zaken als omgangsvormen, huwelijksmoraal, opvoeding van kinderen, verplichtingen naar ouders — en natuurlijk ook religiositeit. Tot nu toe hebben de meeste gemeenschappen een werkelijk zelfkritisch debat over deze kwesties vermeden. Dat kan zo niet langer.

Immigranten moeten zich afvragen of gekoesterde mores de toets der kritiek nog wel kunnen doorstaan

Ik geloof dat de zelfkritiek van de immigrantengemeenschappen weerklink zou vinden in de samenleving en zou kunnen aansluiten bij een breed gevoelde noodzaak om opnieuw stil te staan bij de manier waarop we als burgers met elkaar en met de overheid omgaan. Die noodzaak wordt ook wel als de noodzaak van een beschavingsoffensief benoemd, een begrip dat ook ik graag mag gebruiken.

Zo'n offensief begint bij de morele verontwaardiging over wat burgers elkaar aandoen, of over wat ze overheidsdienaren aandoen, of over overheidsdienaren die tekortschieten. Denk aan overlast en vandalisme, onveiligheid op straat, het bedreigen van ambulancepersoneel, het uitschelden van politieagenten, zinloos geweld. Denk ook aan docenten die te lage ambities hanteren voor hun leerlingen, werkbegeleiders die

mensen wegsturen met een uitkering, politici die de voedselbank niet meer als een schande ervaren.

Ik vermoed dat zo'n beschavingsoffensief onverwachte bondgenoten bij elkaar zou kunnen brengen. Werkgevers die last hebben van een zwakke arbeidsmoraal, artsen en andere hulpverleners die de schade zien die door onverantwoord gedrag wordt aangericht, handhavers die allang weten dat vervolging en straf alleen niet gaan helpen, buurtbewoners die willen leven in een kind- en mensvriendelijke wijk.

Misschien zal die coalitie mettertijd een beschavingsprogramma kunnen uitwerken dat op instemming en de vrijwillige medewerking van heel veel Nederlanders kan rekenen. De filosoof Gabriël van den Brink heeft daarover behartigenswaardige dingen gezegd en geschreven.

VADER(LANDS)LIEFDE

Mijn toespraak voor de Banning Werkgemeenschap begon met de zin: 'Mijn vader kwam te voet.' En ik besloot mijn verhaal met de woorden: 'Ik zet zijn reis voort.' Ik moet bekennen dat mijn vader over de richting die ik daarbij ben ingeslagen niet onverdeeld gelukkig was. Hij vond natuurlijk dat ik leren moest en werken, maar of het ook een goed idee was om met hart en ziel Nederlands burger te worden, daar was hij niet zeker van. Mijn vader vreesde name-

lijk dat mijn geloof erbij zou inschieten, dat ongelovigheid de prijs zou zijn die de Nederlandse samenleving van mij zou vragen. Ik weet beter. Ik weet dat in mij een goede moslim én een goede burger leven, die elkaar versterken. Inmiddels begint ook mijn vader daar langzaam maar zeker in te geloven.

Wie zichzelf integreert wordt een geëmancipeerd burger. Integratie is emancipatie. Dat is een proces van individualisering. Het betekent competent worden in het verwerven van en omgaan met vrijheid, rijkdom en geluk. Het is een proces dat hand in hand kan gaan — maar niet hoeft te gaan — met een intense persoonlijke religiositeit. Tegelijkertijd is het ook een proces waarin je een binding aangaat. Een binding met je medeburgers. Een binding die niet op een gedeelde afkomst gebaseerd is, maar op het feit dat je de morele verplichtingen op je neemt die uit de rechten van je medeburgers voortkomen. Ik noem die binding, dat vrijwillig op ons nemen van de verplichtingen die voortkomen uit de rechten van de ander, ook wel vaderlandsliefde. Ik hoop dat men mij die vrijpostigheid wil vergeven.

Dit artikel is een bewerking van de inleiding die Ahmed Marcouch hield op 13 december 2008 bij een besloten werkconferentie over integratie, georganiseerd door de wbs.

Noten

- | | | | |
|---|--|--|---|
| 1 | Zie www.waterlandstichting.nl . | wordt een aanpak ontvouwd waarmee het stadsdeel (moslim)jongeren wil bereiken die vatbaar zijn voor het radicale gedachtegoed: 'Het tijdig opsporen en signaleren van radicale | opvattingen maakt het beïnvloeden en tegengaan van deze opvattingen nog kansrijk' (p. 1). |
| 2 | In februari 2007 verscheen het <i>Actieplan Slotervaart: het tegengaan van radicalisering</i> . Daarin | | 3 Pauw & Witteman, 24 april 2008. |
| | | | 4 Zie noot 1. |

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (3)

De rechtsstaat als anker voor integratie

SADIK HARCHAOUI

Een zondagmiddag in december 2008. Ik ben op bezoek geweest bij iemand die woont op de twaalfde verdieping van een flat in Buitenhof, een naoorlogse uitbreidingswijk van Delft. Zestig procent hoogbouw, tachtig procent huurwoningen, veel allochtone gezinnen. De lift maakt een eng geluid. Het stinkt er naar hondenpis. Het veiligheidskeurmerk blijkt onleesbaar. Eenmaal buiten stuit ik op een druk schrijvende agent, die vanaf verschillende etages met belangstelling wordt gadegeslagen. De achterruit van een autootje, geparkeerd op een invalidenparkeerplaats, is gesneuveld door een vuilniszak die kennelijk naar beneden is gegooid vanaf een galerij. De troep ligt op straat. Ik realiseer me dat het hier gaat om een levensgevaarlijk voorval en stel me voor dat de eigenaar van de auto ernstig gedupeerd is. Voor ik er erg in heb spreek ik de agent aan, als ware ik de vertegenwoordiger van de flatbewoners en de zaakwaarnemer van een leefbaar gebouw: 'Is dit niet iets voor een serieus opsporingsonderzoek?' De agent kijkt verstoord op en zegt: 'Daar kunnen we natuurlijk niet aan beginnen.'

38

Ik sta versted. Wie hier een volle zak afval naar beneden gooit, weet dat die iemand kan

Over de auteur *Sadik Harchaoui is voorzitter van de raad van bestuur van FORUM, Instituut voor Multi-culturele Ontwikkeling, en voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.*

Noten zie pagina 44

treffen. Dat is op zijn minst een poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel en een beetje officier van justitie zou poging tot doodslag ten laste leggen. Nu de ruit van de auto stuk is, zit een veroordeling voor vernieling er sowieso wel in. Op mijn vraag waarom hij geen onderzoek wil beginnen antwoordt de agent: 'Ja zeg, dan kunnen we wel aan de gang blijven in deze buurt.' 'Maar meneer,' werp ik tegen, 'dat zegt u toch ook niet als iemand een keukenmes naar beneden gooit? Of als er ergens een knokpartij plaatsvindt? Het gaat hier om poging tot doodslag. Dat is toch wel een prioriteit bij de politie Delft?' 'En hoe denkt u de dader te achterhalen?', vraagt de agent. 'U zou in de troep uit die zak kunnen snuffelen om te proberen iets met een naam of adres erop te achterhalen.' Omdat ik geen reactie krijg, ga ik door: 'Laat de technische recherche komen, meet de hoek van de inslag en beredeneer van hoe hoog de zak gegooid moet zijn. Bel aan bij bewoners, vraag of ze hun vuil al hebben weggebracht. Spreek getuigen aan.' Maar de agent is niet te vermurwen. Waar ik een strafbaar feit zie, ziet hij 'slechts' een leefbaarheidskwestie in een zwarte achterstandswijk. Hij vertrekt. Later die dag zal de flatcoördinator de rommel opruimen.

Leefbaarheid, het blijft een hot issue. Maar wat schieten de mensen in een flat als deze daarmee op? Jaren terug, in december 2002, presenteerde de bewonerscommissie een onderzoek

naar de leefbaarheid in hun complex. Het werd gehouden nadat de verhuurder zonder overleg het schoonmaakprogramma had veranderd. Op de klachtenlijst scoorden de pis, het vuil en de overlast hoog. Inmiddels hangen er camera's in de lift en de entree. De woningbouwvereniging hanteert een wooncode. Er zijn meldpunten, frontoffices en interventieteams. Maar de klachten blijven komen. De bewonerscommissie heeft huisregels opgesteld, waaronder deze: 'Gooi geen afval naar beneden vanaf een balkon of een galerij.' Ook in het buurtkrantje werd die oproep opgenomen. Kennelijk is een ernstig strafbaar feit sluipenderwijs gedegradeerd tot een punt in een gedragscode! Als bewoners zouden ondervinden dat men strafrechtelijk werd vervolgd voor dit soort zaken, zou dat ongetwijfeld heel wat meer gewicht in de schaal leggen. Een calculerende burger zou dan het risico op een veroordeling moeten afwegen tegen de moeite die het kost om even met zijn afval naar beneden te lopen.

De sleutel naar de oplossing van veel problemen ligt niet bij 'integratie', maar bij handhaving van de rechtsstaat en de publieke orde

Ik beschrijf dit voorval met opzet uitgebreid, omdat wat hier plaatsvindt illustratief is voor veel (beleids)handelingen in de publieke sector: de betekenissen die aan vraagstukken worden toegekend en de termen waarin erover wordt gesproken hebben onvoorziene en soms ongewenste gevolgen. In de casus van de vallende vuilniszak gaat het om een strafbaar feit dat wordt 'gereframed' tot een leefbaarheidsvraagstuk van verloedering en anonimiteit in een wijk met een gemengde bevolking en gebrekkige sociale cohesie. Het ene perspectief leidt tot

totaal andere interventies en wellicht ook weer andere reacties van betrokken burgers dan het andere. Framing is dus geen vrijblijvende bezigheid. Het is het kader waarbinnen wij de sociale werkelijkheid begrijpen, problemen agenderen en beleid ontwikkelen.

Iets soortgelijks zien we bij veel andere zaken die de verhoudingen betreffen tussen autochtone Nederlanders en migranten en hun nakomelingen: waar zich problemen voordoen worden die als integratiekwesties geduid, terwijl ze bij nadere beschouwing vaak een kwestie blijken te zijn van stafrechtelijke normen die niet worden nageleefd, noch gehandhaafd. Een rechtsstatelijk frame zou daarom veel meer van toepassing zijn.

PROCES VAN HERIJKEN

De afgelopen decennia is de Nederlandse samenleving in hoog tempo van samenstelling veranderd. Niet alleen de *vorm* van de diversiteit werd anders — bijvoorbeeld door de komst van grote groepen migranten uit niet-westerse culturen — maar ook de *aard* ervan. In alle geledingen van de samenleving hebben processen van individualisering, globalisering, groeiende keuzevrijheid, mobiliteit en informatie-uitwisseling geleid tot een diversiteit aan nieuwe, vloeibare vormen van identiteit, denken en gedrag. Was in 1972 het leven van een Turkse vrouw in Nederland misschien nog vrij eenduidig te beschrijven, nu is dat niet meer zo. Ze kan academicus zijn of analfabeet, wel of niet of soms buitenshuis werken, wel of niet of voor een tijdje om verschillende redenen een hoofddoek dragen, uiterst moderne opvattingen combineren met elementen van een traditionele levensstijl — en dit alles volgens een eigen en veranderlijk recept. Andersom was het in de jaren zestig voor migranten mogelijk om een tamelijk helder beeld te krijgen van de buurt waarin ze integreerden, terwijl er nu talloze levensstijlen zijn met complexe codes waaraan ze zich moeten aanpassen.

De gevolgen van dit langdurige, bijzonder dynamische en tamelijk onoverzichtelijke proces

worden pas de laatste jaren goed waarneembaar.¹ Niet alleen de levensomstandigheden van mensen zijn wezenlijk veranderd, ook hun perceptie van wat zijzelf, de samenleving en de politiek aankunnen. Onder invloed van immigratie (gastarbeiders, gezinsmigranten, vluchtelingen, nieuwe arbeidsmigranten, huwelijksmigranten) heeft zich een ingrijpende demografische verschuiving voorgedaan waar de samenleving mentaal en organisatorisch nog 'achteraan hinkt'. Dit diep ingrijpende veranderingsproces is nog niet ten einde. Dat betekent dat ons voorstellingsvermogen over de haalbaarheid en inhoud van een gezamenlijke toekomst op de proef wordt gesteld. We worstelen met fundamentele vragen waar nog geen bevredigende antwoorden op te geven zijn: wat staat ons land te wachten, hoe maakbaar is de samenleving eigenlijk, hoeveel sturend vermogen bezitten de overheid en de kerninstituties van de samenleving nog? Hoeveel verschillende levensstijlen kunnen we aan?

40 De oude manieren van kijken naar politiek en maatschappij zijn behoorlijk onder druk komen te staan. We zitten midden in een proces van *reframing*, van het fundamenteel herijken van denkbeelden. De multiculturele samenleving is gaandeweg een kwestie van de samenleving als geheel geworden, van alle burgers. Zij is niet langer een zaak van een paar specifieke groepen die een maatschappelijke achterstand hebben in te lopen. Het oude integratieparadigma, gebaseerd op de gedachte dat het mogelijk is om de positie en participatie van allochtonen via specifieke maatregelen wezenlijk te bevorderen, is aan het verdampen. En inderdaad: het begrip integratie doet nogal iel aan als je het afzet tegen de ingrijpende ontwikkelingen van globalisering en de 'low trust society'.²

Het is onmiskenbaar zo dat autochtone Nederlanders tegenwoordig, door de bank genomen, minder positief tegenover migranten staan dan tien of vijftien jaar geleden. Een grote meerderheid van de bevolking onderschrijft weliswaar het ideaal van de multiculturele samenleving (en onderliggende waarden als tole-

rantie, solidariteit en individuele vrijheid), maar tegelijkertijd is een flink deel van de autochtone burgers van mening dat allochtonen zich te weinig inspannen om te integreren. Zeker na de moord op Theo van Gogh, op 2 november 2004, zijn verschillende groepen burgers harder over elkaar gaan oordelen. De laatste jaren zijn deze oordelen wel iets minder negatief geworden. Zo meldt het SCP in zijn rapport *De sociale staat van Nederland* een daling van het aantal autochtonen dat geen allochtone buur zou willen hebben. Lag dat percentage in 2002 boven op 57, in 2006 is het 40. Dat wijst nog altijd op een aanzienlijke mate van 'contactvrees', maar zolang zich geen heftige, voor de sociale cohesie disfunctionele incidenten of ontwikkelingen voordoen, is er een goede kans dat het percentage verder daalt — langzaam, maar wel structureel.³

Alle Nederlanders — of ze nu 'gewoon burger' zijn, ambtsdragers of leiders — worden om de haverklap geconfronteerd met veranderlijke en verrassende, aangename maar ook onplezierige verschillen. Het is vaak lastig om die onaangename aspecten te duiden, laat staan dat vaststaat wat goede manieren zijn om ermee om te gaan. In de praktijk ontwikkelen burgers en instellingen een heel repertoire aan omgangsvormen: van vermijden, negeren en gelaten tolereren tot kringgesprekken, harde debatten en fysieke agressie. De vraag is nu of burgers erin slagen manieren te ontwikkelen die de bestaande verschillen niet ontkennen of simplificeren, die de dynamiek in de samenleving niet bevriezen en geen valse zekerheden opleggen. De vraag is, met andere woorden, welke strategieën voor het hanteren van pluraliteit, verandering en onzekerheid ervoor kunnen zorgen dat burgerschap in een multiculturele omgeving ons voldoende vertrouwen geeft in elkaar en in de toekomst.

DE KRACHT VAN DE RECHTSSTAAT

Het lijkt erop dat met alle maatschappelijke en politieke drukte en last als gevolg van de diversificatie van de samenleving het rechts-

statelijke denken en handelen in het verdomhoekje is geraakt, uit het zicht is verdwenen. Daarom is het grote winst dat de Partij van de Arbeid de rechtsstaat centraal stelt in haar nieuwe concept-resolutie over integratie. Dat biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen van een nieuw beleidsframe om de conflicten die zich voordoen in de samenleving daadwerkelijk op te lossen in plaats van ze gemakzuchtig te labelen als 'integratiekwesaties', met alle verwarring van dien.

De rechtsstaat is het bindende en verbindende principe van onze samenleving. Het is niet gestoeld op een specifieke religie, levensovertuiging of politieke voorkeur, noch op een publieke moraliteit van een meerderheid. Nee, het is de vrucht van een eeuwenlang beschavingsproces en berust op het uitgangspunt dat burgers als autonome, kritische en naar de wet gelijke individuen hun publieke belangen geordend, fatsoenlijk en met verantwoordelijkheidszin regelen. In de rechtsstaat is niet alleen de burger, maar ook de overheid aan het recht gebonden — of zoals Kees Schuyt het heeft verwoord: 'De rechtsstaat bindt de macht aan maat en regel.'⁴

De rechtsstaat biedt burgers een gemeenschappelijke grond waarop zij allen hun vrijheden kunnen beleven en hun belangen kunnen verwoorden — een voorwaarde voor democratie. Het legaliteitsbeginsel, de onafhankelijke rechter, het discriminatieverbod, de vrijheid van onderwijs, godsdienst, vergadering en vereniging en de scheiding van kerk en staat zijn fundamentele voorwaarden voor de pluriformiteit van waarden. Via die gedeelde normen die de rechtsstaat ons biedt wordt verschil georganiseerd, gerespecteerd en aanvaard als wezenlijk voor diezelfde rechtsstaat. Die creëert die pluriformiteit niet, legt haar niet dwingend op, maar maakt haar wel mogelijk en beschermt haar. Dankzij de beschermende werking van de rechtsstaat kan volwaardig burgerschap gestalte krijgen, doordat de burger in vrijheid kan deelnemen aan het democratische proces en meningen kan verkondigen die anderen onwel-

gevallig zijn. De rechtsstaat maakt emancipatie, autonomie en zelfontplooiing mogelijk. In die zin beschermt hij ook de zo veelbesproken 'polarisatie' als debatvariant om meningsverschillen te articuleren.

Om een gezamenlijke toekomst binnen bereik te brengen dient dit rechtsstatelijk denken geïnternaliseerd te worden als hét frame dat ons handelen stuurt, ook dat van de overheid. Alleen op die manier kan de rechtsstaat werkelijk dienen als bindmiddel in de samenleving, ondanks maar ook dankzij de diversiteit aan waarden.

Een consequent volgehouden rechtsstatelijke benadering heeft vele voordelen. Het eerste is de neutrale werking van het *gelijkheidsprincipe*. In een rechtsstaat hebben alle burgers gelijke rechten en gelijke plichten. Zij kunnen enkel worden aangesproken op hun gedrag en niet op — bijvoorbeeld — hun etnische herkomst, iets wat in politieke en maatschappelijke discussies over de multiculturele samenleving evengoed maar al te vaak gebeurt. Reeds hierom zouden voorstellen tot etnische registratie van wetsovertreders — zoals ook opgenomen in de concept-resolutie van de PvdA — afgewezen moeten worden.⁵ Ook het voorstel inzake 'statusverlagend straffen' is nogal ondoordacht en kwetsieus. Dat is terug te voeren op opvattingen over een vermeende 'schaamtecultuur' onder migranten. Nog los van het feit dat schaamte en schuld uiterst complexe fenomenen zijn, is duidelijk dat dit concept niet zal werken als het wordt toegepast op jongens die bij uitstek schaamteloos gedrag vertonen. Bovendien is het zo dat wie strenger dan anderen wordt gestraft voor hetzelfde feit dat als onrechtvaardig zal ervaren, waardoor de bereidheid om het gezag te erkennen van diegenen die de sanctie oplegden en de bereidheid om de regels voortaan wel na te leven eerder zullen slinken dan groeien. Kort gezegd, selectiviteit in de toepassing van wetten en regels ondergraaft de legitimiteit van het rechtsstelsel.⁶

Het *diversiteitsprincipe* is eveneens van groot belang. Enerzijds garandeert de rechtsstaat allerlei individuele en collectieve vrijheden, waar-

onder het recht op vrije culturele expressie en (collectieve) uitoefening van godsdienstvrijheid. Anderzijds geeft de rechtsstaat ook de grenzen aan waarbinnen deze diversiteit of pluriformiteit haar beslag kan krijgen.

Een derde voordeel is het feit dat de rechtsstaat kan fungeren als een *moreel bindmiddel* voor alle burgers. De principes waarop de rechtsstaat is gebaseerd en de onderliggende democratische kernwaarden die hij symboliseert, gelden voor alle burgers. Als de overheid en de burgers actief met dit gegeven omgaan, kan de democratische cultuur een stevig fundament vormen, ook in de context van de multi-etnische samenleving. De basisprincipes en spelregels van de rechtsstaat moeten door alle burgers worden gekend. Veel meer dan tot nu toe is gebeurd moeten zij door de overheid worden geëxpliciteerd en uitgedragen (verbindend leiderschap!), zeker ook gezien het feit dat andere, traditionele verbanden — kerken, zuilen, vakbonden, politieke partijen — een functioneel verlies aan bindend vermogen hebben laten zien. Het centraal stellen van de rechtsstatelijke benadering is, tot slot, ook relevant bij de *regulering van maatschappelijke conflicten*. Niet alle geschillen hoeven binnen een juridisch kader te worden opgelost, maar bij de beslechting ervan kunnen rechtsstatelijke procedures wel degelijk een belangrijke rol vervullen.

BURGERSCHAP

42 Het is mijn vaste overtuiging dat maatschappelijke vraagstukken waarin migranten of hun kinderen een hoofdrol spelen niet primair met integratie, maar met de democratische rechtsstaat moeten worden verbonden. In een goed functionerende vitale rechtsstaat en bruisende democratie gedijen vrijheid, burgerschap, zelfredzaamheid, sociale samenhang en solidariteit het best. Op strafbare handelingen kan vanuit dit denken consistent worden gereageerd. Geweld plegen tegen homo's? Strafbbaar. Discriminatie op welke grond dan ook? Strafbbaar. Oproepen tot haat? Ook dat is strafbaar volgens

de regels van de rechtsstaat. Conflicten oplossen met geweld of via eigenrichting? Ontoelaatbaar, want dat staat haaks op het rechtsstatelijke principe van het geweldsmonopolie van de staat. In al dit soort gevallen van (on)burgerlijk gedrag ligt de sleutel naar de oplossing niet bij integratie, maar bij het handhaven van de rechtsstaat en de publieke orde, zonder aanzien des persoons en over etnische en religieuze grenzen heen.

Stop die rituele dans rond de totempalen van 'zacht' en 'hard' integratiebeleid

Daar waar zich in een multiculturele context fricties en problemen voordoen die geen strafbare handelingen behelzen, is een heel palet aan reacties denkbaar — een verzameling die in hoge mate is gebaseerd op de ethiek die met rechtsstaat en democratie verbonden is. Het gaat dan om strategieën als tolereren, confronteren, debatteren, politiseren, agenderen, apaiseren, ontideologiseren. Uit dat handelingsrepertoire kunnen politici, beleidsmakers en burgers instrumenten kiezen die aansluiten bij hun persoonlijke voorkeuren.

Rechtsstatelijk denken gaat verder dan het oproepen en verdedigen van de rechtsstatelijke ordening. Het is onlosmakelijk verbonden met een democratische oriëntatie, een publieke moraal over het goede en het wijze.⁷ Rechtsstatelijk *denken* constitueert staatsburgerschap als bron én doel van rechtsstatelijk *handelen*. Het stoelt niet op een specifieke godsdienst of levensovertuiging die het feitelijke bestaan van de rechtsstaat rechtvaardigt en legitimeert. Het kent en bevordert zijn eigen endogene bestaansgronden, die echter wel in de koppen van burgers verankerd moeten worden om tot wasdom te komen. De rechtsstaat vereist, kortom, een rechtsstatelijke gezindheid die hem consolideert. Alle afgeleide vormen van staatsburger-

schap die de laatste jaren in zwang zijn — actief burgerschap, verbindend burgerschap, gedeeld burgerschap, verantwoord burgerschap — al deze derivaten van burgerschap vinden hun bron in het staatsburgerschap dat één-op-één verbonden is met de rechtsstaat. Dat beseffen en uitdragen vormt negentig procent van integratiebeleid, althans zo zou het moeten zijn.

Een rechtsstatelijke, democratische levenshouding vindt haar oorsprong in opvoeding en onderwijs. Of nieuwe burgers nu van buiten komen of hier geboren worden, ze komen terecht in een rechtsstatelijke omgeving die de nieuwelingen met gepaste trots de principes en regelingen van rechtsstaat en democratie hoort bij te brengen. Het is al vaker gezegd: burgerschap dient een essentieel onderdeel van het onderwijscurriculum te zijn. In feite gaat het bij wat men integratieproblematiek noemt ook om een verbale, sociale, educatieve strijd tussen democratisch gezinde burgers en burgers die niet democratisch zijn of willen zijn. Die zich niet aan de wet willen houden. Die de stelling ‘deze rechtsorde is de mijne niet’ niet alleen verkondigen, maar ook in praktijk brengen. Die hun eigen koninkrijkes willen, hun eigen religieuze erven, hun eigen wetten en regelingen — en die dat alles pogen te legitimeren onder verwijzing naar een geschiedenis, een god, een bron van gezag of een innerlijke overtuiging die haaks staat op democratisch-rechtsstatelijk denken.

De rechtsstaat wordt bevorderd door — alweer in de woorden van Schuyt — ‘kleine deugden’ die ons in staat stellen de ‘grote waarden’ ervan te beleven, vitaliseren en promoten. Een rechtsstaat zonder burgers met deugden die van een democratische gezindheid getuigen, is een stervende rechtsstaat. Het betreft hier deugden als waarheidsgetrouwheid, empathie, verantwoordelijkheidszin en flexibiliteit. Al even cruciaal, in een multiculturele context, is het vermogen om over etnische en religieuze grenzen heen andere burgers te durven en willen ontmoeten. Onverschilligheid is geen optie, om de rapporttitel van de Commissie Kernwaarden maar eens te citeren.⁸ Zelf heb ik het ook

wel de noodzaak van het aan de dag leggen van ‘sociale diplomatie’ genoemd: ‘Een diplomatieke levenswijze betekent intrinsieke nieuwsgierigheid en openheid naar anderen en het beschikken over zelfcontrole op de primaire reflex. Het betekent ook redelijk en billijk zijn, tactvol kunnen opereren, gericht zijn op oplossingen en daarom bereid tot dialoog en als het moet tot confrontatie, maar altijd grenzenstellend zonder de ander van zich te vervreemden. En als het kan met humor. Met diplomatie krijgen ouders een tijdelijk onhandelbare puber weer in het gareel of weten ze zich te verhouden tot het ‘verkeerde vriendje’ van hun dochter. Door een diplomatieke gezindheid slaagt de docent erin taboes in een multiculturele klas te bespreken. Door tactvol optreden van de agent loopt de burenruzie niet uit de hand. Conflicten als deze vragen om wellevendheid, redelijkheid en de competentie om verschillen te overbruggen.’⁹

OPEN EINDE

We zijn gewend om integratie te zien als een benoembaar einddoel, niet als een open proces waarbij voortdurend discussie is over de haalbaarheid en de invulling van de doelen. Met die gewoonte moeten we breken, ook al omdat de omstandigheden constant fluctueren: het beeld is nooit definitief. Er kan vooruitgang zijn, maar ook terugval of achteruitgang. Telkens dienen zich weer nieuwe groepen en nieuwe integratiekwesties aan. De wegen waarlangs individuen in ons land integreren en zich emanciperen zullen variëren, al naar gelang hun leeftijd, sekse en sociale klasse en de etnische groep waartoe ze behoren.

Bovenop dit alles komt een bont cluster van factoren die, hoewel niet direct verbonden met integratieprocessen, er een positief of negatief effect op kunnen hebben: transnationale invloeden, geconstrueerde verzuiling, de aard van het publieke debat, opkomende sekse-emancipatie, sociale stijging, opbouw van rechtse of terroristische netwerken, schuivende machtsverhoudingen op het wereldtoneel. Ontwikkelingen op

al dit soort vlakken kunnen, zeker in een open samenleving als de onze, op een bepaald moment zo dominant zijn dat zij een sterk stempel drukken op het verloop van de integratie van mensen in Nederland. Hoe dat de komende decennia zal uitpakken valt uiteraard niet te voorspellen.

Door ook de komende tien, twintig jaar allerlei sociale problemen die met migratie samenhangen 'integratieproblemen' te blijven noemen, zouden we een beleidsframe hanteleren dat effectief noch consistent ingezet kan worden. Het is veel verstandiger om ons geld te besteden aan een goede uitbouw van de rechtsstaat en strakkere handhaving van wetten en regels dan om het te laten verdampen in

een permanente multiculti-strijd die niet veel méér inhoudt dan een rituele dans van politieke partijen rond de totempalen van 'zacht' en 'hard' integratiebeleid. Laat Justitia onze leidsvrouw zijn. Alleen door de democratische rechtsstaat te verdedigen, te onderwijzen, te propageren en toe te passen kunnen we een effectieve bijdrage leveren aan de oplossing van kleine en grote sociale problemen die nu nog te vaak als integratieproblemen worden geëtiketteerd. Ook op zomaar een zondag in Delft.

Dit artikel is een bewerking van de inleiding die Sadik Harchaoui hield op 29 november 2008 bij een besloten werkconferentie over integratie, georganiseerd door de wvbs.

Noten

- 1 P. Scheffer, *Het land van aankomst*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2007; H. Obdeijn en M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Amsterdam: Bert Bakker, 2008.
- 2 Over vertrouwen, diversiteit en sociale cohesie, zie: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag: scp (i.h.b. hfst. 12).
- 3 Volgens het scp moet de periode 2002-2004 — economische malaise, verlies van vertrouwen in de politiek, terreuraanslagen op New York, terreurdaden in Londen en Madrid, de moorden op Fortuyn en van Gogh, de verharding van het minderheden-debat — '... gezien worden als een korte periode van politieke en economische malaise waar Nederland langzaam weer uit begint te komen.' scp, *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: scp, 2007 (p. 303).
- 4 C. J. M. Schuyt, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007 (p. 129).
- 5 Het praktische argument dat etnische registratie leidt tot meer zicht op specifieke problemen en dus specifieke oplossingen is de afgelopen decennia niet bewaarheid — zie de criminaliteitsstatistieken. We weten al jaren welke groepen oververtegenwoordigd zijn, maar de hardnekkigheid van het probleem is gebleven.
- 6 Zie hierover M. Komen en E. van Schooten, Allochtone jongeren zitten langer vast, in: M. Komen (red.), *Straatkwad en jeugdcriminaliteit. Naar een algemene of een etnisch-specifieke aanpak?*, Apeldoorn/Antwerpen: Uitgeverij Het Spinhuis, 2006, p. 24-47. En: A. M. van der Laan, L. Vervoorn, C. A. van der Schans en S. Bogearts, *Ik zit vast. Een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren*, wvbc/Boom Juridische Uitgevers, 2008.
- 7 Zie bijvoorbeeld rmo, *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland (2005) en het latere rapport Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid*, Amsterdam: swp, 2007.
- 8 *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen. Advies van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat'*. Den Haag: februari 2008.
- 9 S. Harchaoui, *A diplomatic way of life. Over de betekenis van de Vrede van Utrecht voor de multiculturele samenleving*. Column uitgesproken op 30 mei 2008 in de Domkerk te Utrecht, ter gelegenheid van de viering van de Vrede van Utrecht.

Na de woorden, de daden

DOMINIC SCHRIJER

De integratie-resolutie van het partijbestuur is een geslaagde poging om het denken en het debat binnen de PvdA over de Nederlandse integratie-opgave op een hoger niveau te brengen. Vooral de wijze waarop gebruik is gemaakt van de inzichten van Kees Schuyt en Paul Scheffer biedt veel aanknopingspunten. In navolging van Schuyt neemt het partijbestuur het oude ideaal van verheffing en emancipatie als uitgangspunt, aansluiting zoekend bij de wortels van de sociaal-democratie. Internationaal onderzoek laat zien dat geslaagde integratie en verheffing in belangrijke mate verlopen langs de lijnen van taalbeheersing, goed onderwijs en actieve arbeidsdeelname (in dit licht spreekt men wel van 'soft assimilation'). Het historisch verankerde drie-fasenmodel van Scheffer laat zien dat integratie in de tijd via drie fasen verloopt: van ontkenning via conflict naar acceptatie. Ofschoon in de inleiding van de resolutie wordt gesuggereerd dat ons land zich reeds in de fase van acceptatie bevindt, zal het grootste deel van de bevolking nog volop in de fase van conflict zitten. De door Schuyt ontwikkelde strategieën — handhaven, confronteren en tolereren — bieden houvast in de fase waarin er sprake is van de nodige conflicten.

Het in de resolutie geschetste kader is uitermate relevant en bruikbaar voor zowel landelijke als lokale politici en volksvertegenwoordigers. Het betoog biedt in potentie gedeelde

Over de auteur Dominic Schrijer is wethouder werk, sociale zaken en grotestedenbeleid in Rotterdam

Noot zie pagina 46

uitgangspunten, een basis om met elkaar in gesprek te gaan over deze ingewikkelde en vaak emotionele materie — de Babylonische spraakverwarring voorbij. Naar mijn oordeel volgen er in ieder geval twee grote uitdagingen uit het geschetste kader: het maken van een vertaalslag naar de lokale praktijk en het vaststellen van de implicaties voor het nationale migratiebeleid.

Om met het laatste te beginnen: er is al door velen op gewezen dat falend nationaal migratiebeleid de facto wordt afgewenteld op de lokale overheid. Een ongecontroleerde toestroom van on- en laaggeschoolde migranten die tijdelijk of permanent in Nederland willen wonen, vergroot de opgave in kwetsbare wijken. Deze groepen migranten zijn immers vooral aangewezen op de goedkoopste segmenten van de nationale woningvoorraad. Reeds in 2004 is door de commissie-Patijn gepleit voor een selectiever nationaal migratiebeleid.¹ Dat wil zeggen dat Nederland bewuste keuzes maakt — mede op basis van overwegingen rond arbeidsdeelname — voor wat betreft de toelating van migranten (politiek vluchtelingen uitgezonderd). De gedachte is dat Nederland zich ten aanzien van huwelijks- en arbeidsmigratie van on- en laaggeschoolden strenger moet opstellen. Mensen mogen zich dan enkel in ons land vestigen als zij 1) kunnen voorzien in eigen inkomen door betaalde arbeid met een normaal arbeidscontract; 2) beschikken over reguliere huisvesting met een officiële woonvergunning; 3) de taal voldoende beheersen, althans als zij hier permanent willen verblijven. Ook een meer geleidelijke opbouw van rechten in het kader

van de sociale zekerheid maakt onderdeel uit van deze visie. Mijns inziens verschuilen we ons op dit punt tot nu toe te gemakkelijk achter allerlei ingewikkelde internationale verdragen. Het kan een hoop werk en lokale ellende schelen als de PvdA deze complexe en gevoelige materie wel bij de horens vat. De resolutie laat op dit punt te wensen over.

In de media en de politieke arena worden problemen die met migratie en integratie samenhangen uitgebreid bediscussieerd. Beleefd worden ze echter op buurt- en wijkniveau, met name daar waar de sociale onderklasse van migranten woont. Omgaan met conflicten rond diversiteit — in religie, etniciteit en/of klasse — vraagt veel van mensen: inlevingsvermogen, taalbeheersing, cognitief begrip, flexibiliteit en tact, om maar wat te noemen. Feit is echter dat in de wijken waar de verschillen tussen mensen het grootst zijn, de competenties van burgers op dit soort terreinen het geringst zijn.

Om integratiebeleid tot een succes te maken moet het gebaseerd zijn op een grotere aandacht voor taalbeheersing, voor beter onderwijs en voor verhoging van de arbeidsdeelname in een specifiek aantal wijken. Wij hebben het in de PvdA al jaren over de herwaardering van ‘onze’ frontlijnwerkers in deze wijken: onderwijzers, huisartsen, verpleegkundigen, politieagenten. Toch zijn extra opleiding, training en beloning voor deze beroepsgroepen nog steeds niet structureel geregeld. In het onderwijs aan kinderen die kampen met achterstanden valt vaak niet te ontkomen aan begeleiding één-op-één en het werken in kleine groepen, maar de financieringsmethodieken zijn hier niet op toegesneden.

Succesvol integratiebeleid vraagt daarnaast om grote extra inspanningen om de segregatie op de woningmarkt te doorbreken. Het laten voortbestaan van concentraties van kansarmoede is voor sociaal-democraten een doodzonde. Het is nodig om veel vaker bepaalde instrumenten in te zetten die binnen de PvdA gevoelig liggen, zoals methoden voor gerichte woningtoedeling, grootschalige herstructurering en het

met voorrang plegen van grote investeringen in (publieke) voorzieningen zoals parken, scholen en zorgcentra in achterstandswijken.

De wijkaanpak die minister Vogelaar opzette en die haar opvolger Van der Laan heeft opgepakt is een eerste bescheiden stap in de goede richting. Maar willen we echt succesvol zijn, dan is veel meer nodig. Als we doorgaan in het huidige tempo zal het slechts in een beperkt aantal buurten lukken om uit de negatieve spiraal te

De resolutie biedt een goed denkkader, maar mist een beleidsmatige uitwerking

komen van een middenklasse die wegtrekt en een onderklasse die achterblijft. Het tempo moet dus fors omhoog en dat heeft flinke consequenties voor de verdeling van aandacht, menskracht en middelen: er moet daarin veel meer veranderen dan tot nu toe is gebeurd. Het is teleurstellend om te merken dat op dit punt het idee van ‘de sterkste schouders, de zwaarste lasten’ en het basisbeginsel van solidariteit de afgelopen jaren zo weinig gehoor hebben gekregen, ook binnen de PvdA. Ik hoop dat de nieuwe resolutie hierin een wending teweeg kan brengen.

Samengevat: de resolutie biedt een goed denkkader, maar laten we na vaststelling ervan op het partijcongres in maart niet tevreden achteroverleunen. Urgent is een praktische en beleidsmatige uitwerking op lokaal en internationaal terrein. Daarbij zullen ook heikele thema’s aan de orde moeten komen: van een selectief migratiebeleid tot de (her)verdeling van middelen ten behoeve van sociale verheffing en het met volle kracht tegengaan van segregatie op de woningmarkt.

Noot

- 1 Commissie-Patijn, *Integratie en immigratie: aan het werk!*, Amsterdam: PvdA, 2004.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (5)

Pleidooi voor keiharde preventie

FATIMA ELATIK

Integratie is een onderwerp waarover ik vanuit mijn perspectief als politica kan schrijven, maar ook vanuit mijn perspectief als allochtone, Marokkaanse, Nederlandse, Amsterdamse, islamitische tweede-generatie migrant. Het feit dat ik in één zin zoveel labels moet opschrijven om u mijn perspectief te schetsen, illustreert weer eens hoe lastig het debat over integratie kan zijn. Ook in onze partij hebben we daarmee te maken. De integratie-resolutie van het partijbestuur zie ik vooral als een aanzet om tot een vruchtbaar debat te komen — over ons land en de verworvenheden daarvan, die we hoog in het vaandel moeten dragen.

Ik geloof niet meer in al die labels die op mensen zoals ik geplakt worden. Die kunnen als excuus gebruikt worden om niets met deze geweldige samenleving te willen doen: 'Als ik toch als uitheems wordt bekeken, kan ik me de moeite besparen ook inheems te zijn.' Als je mensen blijft aanspreken als migrant of moslim dan zullen zij zich zelf ook met die etiketten blijven identificeren. In Zeeburg, waar ik stadsdeelvoorzitter ben, spreek ik over alle mensen als bewoners. Migrantenbeleid of integratiebeleid kennen we niet in ons stadsdeel. Hier spreken we over participatie, onderwijs en veiligheid.

In Nederland wordt al veertig jaar met integratiebeleid geëxperimenteerd. Het debat

hierover wordt voornamelijk — en soms terecht — gedomineerd door de problemen, de bedreigingen en de excessen. Het is aan onze partij om ook steeds de andere kant te laten zien, namelijk dat het zo slecht nog niet gegaan is. In de veertig jaar dat mensen uit allerlei landen hier zijn komen wonen, zijn ons parlement, ons kabinet, onze universiteiten, onze voetbalteams, onze bedrijven, onze ambtelijke organisaties, onze literaire wereld vervuld geraakt van de diversiteit van de samenleving. Dat is geen geringe prestatie, een die voor een flink deel te danken is aan de inspanningen van de eerste generatie, die van mijn ouders, van wie velen hier als analfaabte arriveerden. Mijn eerbied voor hen is groot.

Pleit ik hier voor het ontwijken van het debat over integratie en voor het op z'n beloop laten van zaken? Geenszins! In mijn werk zie ik dagelijks dat de overheid — en een politieke beweging als de onze — nog een taak te vervullen heeft. Het gaat lang niet overal goed. De werkloosheid onder de diverse groepen is groot, de jeugdgevangenis puilen uit van de jonge Marokkaanse Nederlanders. Moeten we het feit negeren dat het voornamelijk jongens zijn van Marokkaanse origine? Of moeten we hun situatie juist voornamelijk toeschrijven aan hun Marokkaan-zijn? Geen van beide. Het zijn onze jongens en dit is ons gezamenlijke probleem.

Het motto van de afgelopen jaren 'we moeten de problemen benoemen' is uitgemond in pogingen om met z'n allen ergens de schuld te

47

plaatsen, met name binnen de gemeenschappen zelf. Erkennen en benoemen is de eerste fase van herstel; in de politiek zijn we daarin blijven hangen, met stoere taal over ‘keihard aanpakken’. Bij nadere analyse blijkt dat we tot nu toe veel hebben geroepen, maar dat er feitelijk weinig is veranderd. Dat had alles te maken met het feit dat de analyse van de problemen beperkt bleef tot etnische aspecten, sinds kort ook religieuze. Onze partij, die wortelt in de arbeidersbeweging, zou beter moeten weten.

Partijgenoten, terug naar onze beginselen! Neem het voortouw. Zoek en versterk de verbondenheid

Ik pleit (ook in stoere taal) voor keiharde preventie — via ons onderwijs, via ons sociale beleid. Maak mensen bewust van hun rechten en hun plichten. Meer wetgeving is niet nodig, wel een betere handhaving van de bestaande wetten. Investeer in onze basisscholen, doe op dat vlak geen concessies. In mijn wijk staan veel basisscholen die gebaat zijn bij extra geld voor maatschappelijk werk, remedial teaching en extra taallessen. We schrapen alle centen bij elkaar om deze arbeiderskinderen een kans te geven. Via taal- en activeringslessen proberen we de moeders te laten participeren. Met microkredieten bieden we die moeders een kans om het gezinsinkomen met honderd euro per maand te verhogen. Ook al is dat een druppel op een gloeiende plaat, het betekent in ieder geval dat er iets meer pindakaas op de boterham kan.

48

Investeer in goede huisvesting, zorg ervoor dat we met onze stedelijke vernieuwing kansen creëren voor mensen uit alle sociaal-economische lagen van de bevolking om een vruchtbaar en gelukkig leven op te bouwen. Stop mensen niet in wijken die voor tachtig procent uit sociale woningbouw bestaan, want zo beperk je hun kansen. Schoon verloederde wijken op, zorg

voor voldoende recreatiemogelijkheden voor kinderen en ouders. Geef mensen het werk en het onderwijs dat ze verdienen, ruime kansen om zich te ontwikkelen, zodat ze een hogere levensstandaard kunnen bereiken en uiteindelijk bijvoorbeeld zelf hun woning kunnen bezitten. Als mensen klimmen op de maatschappelijke ladder, zullen ze ook bewuste keuzes maken met betrekking tot hun identiteit en religie.

Voor mij als stadsdeelvoorzitter maakt het niet uit of de klanten van de voedselbank Marokkaans of Hollands zijn. Voor die mensen zelf is dat al helemaal niet relevant als ze hun pakket komen ophalen. Zij kampen met het probleem dat ze met hun inkomen het einde van de maand niet halen. Wat heb ik in zo'n geval aan integratiebeleid? Niets. Armoedebeleid is wel zinvol, of beter nog: een succesvol werkgelegenheidsbeleid.

De Nederlandse samenleving is de meest barmhartige samenleving die ik ken. Onze rechtsstaat en onze verzorgingsstaat, hoewel nu enigszins afgebrokkeld, garanderen een leven in voorspoed en gelijkheid. Maar zo profileren we ons niet naar de nieuwkomers in ons midden. Openheid en tolerantie zijn een mooie woorden, maar het is eerlijker om ons eigen belang ook scherp voor ogen te houden. Ons belang is het beschermen, hooghouden en uitdragen van onze verworvenheden.

Iedere burger van dit land heeft rechten. Dat daar plichten tegenover staan blijkt niet voor iedereen vanzelfsprekend te zijn. In Zeeburg zetten we ons ervoor in om kinderen al op jonge leeftijd, op de basisschool, de kracht en de schoonheid van onze rechten en plichten mee te geven.

Dit is het land waarin je mag denken wat je wilt, waarin je mag zijn wie je wilt zijn, waarin je je leven mag leiden met God en zonder God. Dat zijn de normen die wij moeten propageren — niet vanuit angst om ze kwijt te raken maar vanuit trots, omdat deze verworvenheden alle burgers met elkaar verbinden. Voor al diegenen die namens de PvdA in het openbaar bestuur actief zijn is de opdracht dus: ga het debat aan met die

moslimmannen die vrouwen geen hand geven, bespreek de wens van ouders om meisjes en jongens apart te laten zwemmen met die ouders zelf. En probeer gezamenlijk een oplossing te vinden. Als die er niet is, geef dan duidelijk de grenzen van onze mogelijkheden aan. Maak de mensen deelgenoot en geen doelgroep van het beleid. *Empower* ze, geef ze de ruimte om hun leven in te richten zoals ze dat waardig achten voor zichzelf, hun omgeving en de samenleving. In staat zijn je eigen keuzen te maken: dat is pas echte verheffing. Vraag het maar aan onze partijgenoten op leeftijd die zelf uit arbeidersmilieus komen.

Mijn ervaring is dat mensen je versteld doen staan als je hen werkelijk als partner tegemoet treedt en hun inzicht geeft in je mogelijkheden, je dilemma's en je beperkingen. Voor mij zijn alle inwoners van Zeeburg gelijk. Allemaal krijg je mijn oprechte aandacht. Ik geef aan wat ik voor ze kan betekenen, maar ook wat ik niet kan doen. Daar komen mooie samenwerkingsverbanden uit voort. Kom maar eens kijken in mijn stadsdeel, dan vertel ik u meer.

Ik droom van een Nederland waar het niet van belang is wat voor religie of etnische achtergrond je hebt, maar waar het enige dat telt de reikwijdte is van je daden en de verantwoordelijkheid die je neemt in de samenleving. Ik droom van een inclusieve samenleving waaraan

iedereen zijn steentje kan en mag bijdragen. Een samenleving waarin hard gestreden wordt om alle mensen de kans te geven te excelleren. Daarom zeg ik: partijgenoten, terug naar onze wortels en beginselen! Wij weten hoe de samenleving gerevitaliseerd kan worden. Verkondig dat luid en duidelijk, neem het voortouw. Laat rechts dit onderwerp niet kapen, maar houd op met slogans en oneliners. Handel uit trots en hoop, niet uit angst. Zoek en versterk de verbondenheid. Dat zal ons allen ten goede komen.

Mijn lieve Berberse moeder is een vrome moslima. Ze bidt vijf keer per dag. Elk gebed sluit ze af met een smeekbede voor Nederland. Ze vraagt Allah (god) om Nederland te beschermen en te verrijken, omdat dit land haar en haar gezin zoveel moois en zoveel vrijheid heeft gegeven. Ze is trots op ons land. En nee, ze heeft geen Nederlands paspoort, maar gewoon haar Marokkaanse. En nee, de taal spreekt ze niet vloeiend, want in haar tijd waren er geen taallessen al was ze er wel naarstig naar op zoek. Als zij geen icoon is van integratie en loyaliteit, dan weet ik het ook niet meer. En zolang zij en mijn vader leven zal ik mijn Marokkaanse paspoort blijven verlengen — uit loyaliteit aan hen, niet uit loyaliteit aan de Marokkaanse staat. Ben ik daarom minder loyaal aan Nederland? Het oordeel is aan u, baseer het op mijn daden.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (6)

‘Wordt zoals wij’

Integratie en haar valkuilen

KEES GROENENDIJK, PAUL KALMA & PAULINE MEURS

De recente notitie van het PvdA-bestuur over integratie en integratiebeleid *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* formuleert een aantal belangrijke, met overtuiging te onderschrijven uitgangspunten. Het betreft de nadruk op emancipatie en participatie als kern van het integratieproces, de verdediging van de rechtsstaat als een voor alle betrokkenen bindend kader en het pleidooi voor dialoog en confrontatie — daar waar wettelijke regels niet mogelijk of niet op hun plaats zijn.

Nieuw zijn deze uitgangspunten overigens niet. Zij zijn — vaak zelfs letterlijk — terug te vinden in de nota *Integratie en immigratie: aan het werk!* van de commissie-Patijn uit 2004, die het jaar daarop door het PvdA-congres integraal en met enkele toevoegingen (over de internationale dimensie en over de verplichtingen van de ontvangende samenleving) werd overgenomen. De normen van de Nederlandse rechtsstaat, schreven Patijn c.s., moeten voor migranten het

richtsnoer zijn. Net als de daaraan ten grondslag liggende waarden ‘zoals die naar voren komen in de vele in de loop der tijd gemaakte afspraken en maatschappelijke codes’. De commissie vervolgt: ‘Sommige zaken zijn daarom toegestaan (bijvoorbeeld het dragen van hoofddoekjes in het klaslokaal of het oprichten van moskeeën en islamitische scholen), andere zijn nadrukkelijk verboden (zoals vrouwenbesnijdenis) en weer andere zullen als maatschappelijk ongewenst worden beschouwd (bijvoorbeeld bepaalde omgangsvormen tussen mannen en vrouwen of de eenzijdige oriëntatie op het wereldnieuws met behulp van schotelantennes) maar kunnen zelden inzet zijn van gebod of verbod, veeleer van maatschappelijk debat en onderlinge dialoog.’

Het partijbestuur herhaalt die boodschap uit 2004 en bouwt er, met aandacht voor uiteenlopende beleidsterreinen, op voort. Dat is op zichzelf een goede zaak. Maar de notitie blijft in veel opzichten ook ten achter bij het rapport van de commissie-Patijn en bevat een aantal aanvullingen die zeer betwistbaar zijn. Onze kritiek betreft vooral:

- > de onderbelichting van de politieke en maatschappelijke schade die het extreem-rechtse populisme vooral in Nederland, maar ook elders in Europa, aanricht — in de vorm van groeiende onverdraagzaamheid en immigratie-vijandigheid;
- > de spanning tussen de uitgesproken voorkeur van de auteurs voor meer ‘drang en dwang’ (van etnisch registreren door de politie tot het

50

Over de auteurs Kees Groenendijk is emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter van het Centrum voor Migratierecht. Paul Kalma is lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. Pauline Meurs is lid van de Eerste Kamer voor de PvdA en als hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg verbonden aan het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg (iBMG) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 55

afpakken van de kinderbijslag van onwillige ouders) en hun lofzang op de rechtsstaat;
> de tegendraadse effecten van de in de notitie bepleite nadruk op culturele homogeniteit en nationale identiteit ('Nederlanderschap', 'ons Nederland'). Wat integrerend bedoeld is, kan wel eens segregierend uitpakken — en afleiden van de internationale dimensie van het integratievraagstuk.

De notitie van het partijbestuur betekent op deze en andere punten een stap terug ten opzichte van de congresresolutie van 2005. Ze vormt daarom geen goede basis voor de beoogde besluitvorming op het PvdA-congres van maart 2009.

VERDRAAGZAAMHEID IN EEN IMMIGRATIE-SAMENLEVING

Verdeeld verleden, gedeelde toekomst wijst terecht op het onbehagen dat immigratie met zich meebrengt, zowel bij 'oude' als bij 'nieuwe' Nederlanders. Maar de nota heeft voor de balans tussen problemen en successen op integratiegebied weinig oog. En ze laat het gepolariseerde maatschappelijke en politieke klimaat in Nederland geheel buiten beschouwing. Dat er (in de woorden van de commissie-Patijn) 'domweg veel meer afkeer van vreemdelingen en racisme is dan we na de Tweede Wereldoorlog ooit hebben gehad', blijft onbenoemd.

Ook de twee belangrijkste wapens waarmee de sociaal-democratie dat extreem-rechtse populisme zou moeten bestrijden, worden eigenlijk niet ingezet. Het eerste is het opkomen voor verdraagzaamheid. Dat was in Nederland in de praktijk soms minder sterk dan het officieel werd voorgesteld, maar is het verdedigen daarom niet minder waard — tegen het dedain en de hufterigheid die Wilders en anderen jegens minderheidsgroepen aan de dag leggen. De notitie van het partijbestuur is in dat opzicht te onuitgesproken. 'Krenken mag, maar dat wil niet zeggen dat het ook moet', zo wordt gesteld. En wie zich gekwetst voelt 'kan altijd naar de rechter gaan'.

Daarmee wordt onvoldoende onderkend

wat er op het spel staat. Ook de verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid voor wat men zegt schiet tekort. Het systematisch beledigen van anderen maakt het publieke debat kapot en doet het maatschappelijk vertrouwen afnemen. Verdraagzaamheid en tolerantie (de eerste term komt in de notitie niet voor, de tweede alleen als het om het 'tolereren' van hoofdzoekjes e.d. gaat) zijn basiswaarden die consequent verdedigd moeten worden. Het gaat om de principiële bereidheid om het gedrag en de opvattingen van anderen te respecteren. Die impliceert dat er wel degelijk bepaalde grenzen aan de vrijheid van meningsuiting zijn.

Het tweede wapen tegen het populisme is de verdediging van de immigratiesamenleving. Zo'n samenleving zijn we inmiddels (opnieuw) geworden, zoals de commissie-Patijn expliciet vaststelde. Ze heeft ons aanzienlijke problemen bezorgd, die de sociaal-democratie aanvankelijk onvoldoende heeft onderkend. Maar ze had en heeft ook grote voordelen. Waar vroeger de negatieve kanten van de immigratiesamenleving soms onderbelicht werden, geldt dat nu voor de positieve kanten. Zonder migranten zou onze economie direct tot stilstand komen. Net zoals immigratie een stempel op onze geschiedenis heeft gezet, blijven we hier in de toekomst ook op aangewezen.¹

De belangrijkste wapens waarmee de sociaal-democratie extreem-rechts populisme moet bestrijden worden niet ingezet

In zijn nieuwjaarstoespraak 2009 verwees burgemeester Cohen naar de stroom vluchtelingen die vanaf 1585 vanuit Antwerpen, Spanje en Portugal naar de stad vloeide. Ze profiteerden van het relatief vrije en verdraagzame Amsterdam en van de nieuwe economische kansen van de stad. 'Al die migratie', aldus Cohen, 'veroor-

zaakte een toevloed van nieuw kapitaal, nieuwe kennis [...] en vele, vele handen om al het werk te doen. Ook werden nieuwe ideeën [en] gebruiken in kunst en cultuur geïntroduceerd. Die ontwikkelingen staan aan de basis van het huidige Amsterdam en de diverse samenstelling ervan.'

Het zijn inzichten die in een integratienota van de PvdA niet zouden mogen ontbreken.

INBREUKEN OP DE RECHTSSTAAT

Een belangrijk kenmerk van *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* is de nadruk die op het belang, zo niet de onaantastbaarheid van de rechtsstaat wordt gelegd. De term valt maar liefst 31 keer. 'We nemen onze rechtsstaat vaak voor lief', aldus het partijbestuur, 'we staan zelden stil bij de ongekende verworvenheden die erin besloten liggen.' En: 'Voor de Partij van de Arbeid zijn rechtsstatelijke beginselen en verworvenheden de ultieme toetssteen. Ze zijn van iedereen en gelden voor iedereen. Onze rechtsstaat moet voor allen door allen worden verdedigd.'

Dat kan alleen maar onderschreven worden. Datzelfde geldt voor de uitwerking die er in de notitie aan gegeven wordt — van de bestrijding van eerwraak tot een actief anti-discriminatiebeleid. Alleen: daarmee is nog maar de helft van het verhaal over de rechtsstaat verteld. De andere helft — namelijk dat de rechtsstaat niet alleen de burgers aan bepaalde regels, principes en procedures bindt, maar vooral ook de overheid — komt in het geheel niet ter sprake. Dat is des te problematischer omdat in de vorige kabinetsperiode de spanning tussen rechtsstaat en integratiebeleid duidelijk zichtbaar werd, getuige bijvoorbeeld enkele door het huidige kabinet ingetrokken wetsontwerpen. De notitie trekt daar geen lering uit en bevat tal van aanbevelingen waarbij uit rechtsstatelijk oogpunt kleine tot zeer grote vraagtekens te zetten zijn.²

Dat geldt voor het pleidooi voor een grotere doorzettingsmacht voor burgemeesters 'achter de voordeur', net zo goed als voor het voorstel om 'falende' ouders de beschikking over hun kinderbijslag af te nemen. Het is van toepas-

sing op de steun die wordt uitgesproken voor het huidige restrictieve huwelijks- en gezinsmigratiebeleid (dat bijvoorbeeld Nederlanders in eigen land achterstelt bij anders EU-burgers), maar ook op het bepleite ingroei-model voor migranten in de sociale zekerheid. Dat klinkt flink, maar eerdere pleidooien voor dit model liepen op niets uit omdat de bestaande wetgeving nieuwkomers al uitsluit tot de grenzen die het gelijkheidsbeginsel en internationale verdragen toelaten. Moet de PvdA pleiten voor ongelijke behandeling van werknemers?

Op de drie meest problematische voorstellen uit de nota willen we nader ingaan. Ten eerste de registratie van probleemjongeren op etniciteit. Zo'n registratie, aldus het partijbestuur, '(kan) zowel in het kader van politiewerk als ten behoeve van hulpverlening noodzakelijk zijn'. Dat nut is overigens omstreden, maar wat vooral verbaast is dat de auteurs de rechtsstatelijke kant van zo'n maatregel geen blik waardig keuren. Het voeren van een principiële discussie is echter wel het minste wat zou moeten gebeuren.³ Dat geldt al helemaal voor de etnische registratie van delinquenten voor politieke doeleinden, zoals door het huidige kabinet wordt voorgesteld. De voorzitter van de Eerste Kamerfractie van de PvdA, Han Noten, noemde dit plan terecht onaanvaardbaar.

De resolutie vertelt slechts de helft van het verhaal over de rechtsstaat

De verplichte inburgering van bepaalde groepen immigranten is een tweede voorstel dat wij als problematisch beschouwen. De notitie stelt krachtige sancties in het vooruitzicht 'voor wie geen volwaardige burger wil zijn en nalaat te investeren in het leren van de taal'. De PvdA zou zich echter moeten afvragen of de selectie van inburgeringsplichtigen (immigranten uit rijke landen buiten de EU hoeven niet mee te doen aan het inburgeringsexamen in het buitenland),

in combinatie met een chaotische uitvoeringspraktijk en een onvoldoende gevarieerd aanbod (avondcursussen voor wie werkt, bijvoorbeeld), dergelijk sancties wel rechtvaardigt. En niet in de laatste plaats: of het huidige inburgeringsregime, dat een permanente verblijfvergunning en natu-

gend, lees: vernederend) die men doorgaans toch vooral met onderontwikkelde rechtsstaten in verband brengt. Het voorstel staat haaks op het principe dat het strafrecht op individueel gedrag betrekking heeft, niet op het gegeven of iemand behoort tot een bepaalde groep. En dat terwijl de opstellers zelf juist het individu hoog in het vaandel dragen.

Het effect van straffen op delinquenten is een zaak van criminologisch onderzoek. Dat politici zich daar incidenteel over uitlaten, hoeft geen probleem te zijn. Maar als een partij cultuurgericht straffen in haar programma opneemt, worden de grenzen van de rechtsstaat ruimschoots overschreden en naderen we het schandpaal-socialisme.

Overschatting van wat de overheid met inburgeringsbeleid vermogt gaat samen met onderschatting van wat het kapot kan maken

realisatie aan het slagen voor een examen bindt, niet eerder uitsluitend dan insluitend werkt.

Het niveau van het inburgeringsexamen — voor laag- en hogeschoolden identiek — is zodanig dat veel mensen met een vmbo-scholingsniveau niet zullen slagen en dus eeuwig in een zwakke rechtspositie blijven verkeren (tijdelijke verblijfsvergunning, geen uitzicht op het Nederlanderschap en de kans op uitzetting bij langdurige werkloosheid). Wil de PvdA echt dat de wat betreft inkomen en opleiding ‘onderste helft’ van de migranten geen vrije partnerkeuze krijgt en jarenlang in onzekerheid blijft leven over hun verblijfsrecht? Beseffen de opstellers dat het hier ook mensen betreft die onder het moeizaam bevochten ‘generaal pardon’ van 2006 vallen? Hier gaat overschatting van wat de overheid met het inburgeringsbeleid vermogt samen met onderschatting van wat het kapot kan maken.

Een derde probleem zien wij in het statusverlagend straffen van (Marokkaanse en Antilliaanse) criminele jongeren. ‘De macho-cultuur doorbreken we’, aldus de notitie, ‘door te bevorderen dat straffen worden ingezet die statusverlagend werken (in plaats van statusverhogend, zoals nu soms geldt voor gevangenisstraf)’. Hier worden voor de vorm en uitvoering van de straf etnisch-culturele criteria aangelegd en doelstellingen geformuleerd (statusverla-

‘VOLWAARDIG BURGERSCHAP’ — MAAR VOOR WIE?

Problematisch aan de notitie is, meer in het algemeen ten slotte, de verregaande aanpassing aan ‘ons Nederland’ die van immigranten wordt gevraagd. Zeker, betrokkenen moeten zich houden aan de wettelijke regels die hier gelden. Ze dienen de waarden die daaraan ten grondslag liggen te respecteren en de taal te leren spreken. Van hen mag ook participatie worden verwacht en betrokkenheid bij wat zich in Nederland afspeelt. Maar de notitie gaat veel verder. De oproep tot inburgering krijgt de bijklank van ‘wordt zoals wij!’.

‘Nieuwkomers’, zo menen de schrijvers, ‘hun kinderen en kleinkinderen moeten zonder voorbehoud voor de Nederlandse samenleving kiezen.’ Ze dienen als volwaardige burgers mee te bouwen ‘aan ons gezamenlijk Nederlanderschap’. ‘Hij of zij koestert, beschermt, verdedigt en bevraagt dat Nederlanderschap. [...] Dat delen we met elkaar en dat dragen we samen uit.’ En voor de zekerheid wordt daar verderop aan toegevoegd: ‘Zo geven we samen vorm aan óns Nederland. Een land waarin ieder volwaardig burger is en niemand allochtoon of autochtoon. Óns Nederland waarover al die volwaardige burgers zeggen: “dit is ons land. En wij zijn van dit land.”’

Hier worden de culturele eisen wel erg hoog opgeschroefd. Ze doen onvoldoende recht aan de probleemstelling waarmee de notitie zelf begint (die van een wederzijdse, duurzame worsteling met immigratie). En ze schuiven al degenen terzijde die niet uitsluitend, of maar tijdelijk, of alleen voor zichzelf voor het Nederlanderschap kiezen. Dan was de nota-Patijn realistischer en ook opener. Blijvende betrokkenheid met het herkomstland, aldus Patijn c.s., hoeft geen belemmering te vormen voor integratie. 'Burgers kunnen met meerdere samenlevingen een binding hebben, zonder dat dit de volwaardige deelname, met alle rechten en plichten, aan de Nederlandse samenleving in de weg hoeft te staan.' Het kan zelfs een voordeel zijn, zoals ervaringen in veel Europese landen leren.

Dat inzicht is in *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* echter niet terug te vinden. De opstellers suggereren met hun herhaalde eis van 'volwaardig burgerschap' bovendien dat veel Nederlanders met een migrantenachtergrond (nog) geen volwaardige burgers zijn. Die suggestie wordt versterkt door de geselecteerde 'stof voor conflict'. Daaronder is geen enkel probleem waarmee grote aantallen immigranten worden geconfronteerd. Marokkaanse 'rotjochies' en haatzaaiende imams passeren de revue, maar over brandstich-

leidt aldus de aandacht af van al degenen die tijdelijk in Nederland zijn, jaren op toestemming moeten wachten om er te komen – of nooit toegelaten worden. Van afgewezen asielzoekers bijvoorbeeld, die in ons land, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (in het arrest-Sheekh) heeft vastgesteld, geen volledige rechtsbescherming genieten. Of van tijdelijke arbeidsimmigranten, legaal of illegaal, die in ons land soms onder mensonterende omstandigheden te werk gesteld en gehuisvest worden.

Ook om hen moet de sociaal-democratie zich blijven bekommeren. Daar biedt de notitie echter geen aanknopingspunten voor — zoals ze ook in het algemeen nauwelijks aandacht besteedt aan de wereld om Nederland heen.

TOT SLOT: EMANCIPATIE VAN BOVENAF

Het waardevolle van de notitie over integratie, zo hebben we duidelijk willen maken, is al eerder (en vaak beter) verwoord in het rapport van de commissie-Patijn en de daarbij aansluitende congresresolutie uit 2005. En het nieuwe is betwistbaar en mager onderbouwd.

De effectiviteit van het integratiebeleid krijgt opvallend weinig aandacht. De notitie gaat voorbij aan de wisselwerking tussen integratie- en immigratiebeleid en is over asiel-, gezins- en arbeidsmigratie uiterst summier. Ook het sloganeske en soms reclameachtige taalgebruik waarmee complexe vraagstukken worden benaderd, doet de tekst geen goed ('compromisloos handhaven dus', 'we spreken allemaal Nederlands' en 'landsgrenzen mogen voor de liefde geen obstakel vormen' — terwijl bedoeld wordt dat Turkse, Marokkaanse en Hollandse Nederlanders zonder havo-, hbo- of hogere opleiding maar een partner in Nederland moeten kiezen).

De PvdA zou gebaat zijn bij een andere, grondiger en evenwichtiger nota over immigratie en integratie. Het debat dat ze tot en met het partijcongres van 14 en 15 maart gaat voeren, zou daarvoor bouwstenen moeten aandragen. Daarbij zou ook het emancipatiebegrip dat de partij wil hanteren, betrokken moeten worden.

De PvdA zou gebaat zijn bij een andere, meer evenwichtige nota over immigratie en integratie

54

tingen in moskeeën en haatzaaiende politici (op één passage over *Fitna* na) geen woord. Incidenten met handen schudden e.d. worden zwaar aangezet.⁴ 'Volwaardig burgerschap' is, aldus gebruikt, een wollig en riskant begrip, dat eerder tot uitsluiting dan tot insluiting leidt.

Daar komt nog een ander probleem bij. Een preoccupatie met volledig en permanent Nederlanderschap verliest de onderlinge verbondenheid van immigratie en integratie uit het oog. Ze

De gegroeide populariteit in beleidsmakend Nederland van 'verheffing', in combinatie met een overspannen beleids- en strafrechtsactivisme, heeft een top-down emancipatiedenken gevoed, dat ook in de notitie doorklinkt. Maar emancipatie, zo weet de sociaal-democratie uit haar eigen verleden, is voor een belangrijk deel een zaak van de betrokken groepen zelf. Van geloof in eigen kracht — individueel en collectief — van onderlinge organisatie en van het veroveren van rechten op de gevestigde orde.

Er komt een tijd dat Marokkaanse jongeren, naast het 'klieren' op hangplekken, hun sociale en culturele rechten zullen gaan opeisen en zich ook anderszins intensief met de politiek zullen gaan bemoeien. In vergaderzalen en op straat, door dialoog en door machtsvorming. Dat is een teken van emancipatie. De PvdA moet die zich die bredere opvatting weer eigen maken en ook in dat opzicht op migranten aantrekkingskracht blijven uitoefenen.

Noten

- 1 Zie voor een poging om de integratiepolitiek vanuit dit gezichtspunt opnieuw te formuleren: P. Nieuwenhuijsen en J. Beerenhout, 'Nederland immigratieland', in: *se-D* 2007/10, p. 31-40.
- 2 Zie voor een kritiek op de verwaarlozing door de PvdA van rechtsstatelijke aspecten in de parlementaire besluitvorming over terrorismebestrijding en integratiepolitiek in de periode 2002-2006 H. Fernandes Mendes e.a., *De bedreigde rechtsstaat. Sociaal-democratie, terrorismebestrijding en burgerschap*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2007.
- 3 In Frankrijk is de registratie naar etnische herkomst verboden. In Duitsland heeft het Bundesverfassungsgericht in 2006 het gebruik van etnische kenmerken bij grootschalige dataverzameling en onderzoek voor terrorismebestrijding als ongrondwettig aangemerkt, o.a. vanwege het stigmatiserende effect.
- 4 Opvallend is ook dat de notitie, anders dan het rapport van de commissie-Patijn, erg veel nadruk legt op symbolische kwesties als 'de boerka', 'aparte inburgeringscursussen voor mannen en vrouwen' en 'onafgeronde' respectievelijk 'onbeslechte' discussies over moslimmannen die vrouwen de hand weigeren te schudden. Ze worden als kwesties betiteld 'die raken aan de kernwaarden van onze rechtsstaat'. Dat is wel juist, maar hoeft een zeker pragmatisme niet in de weg te staan. Zo is in de PvdA een zeer brede consensus gegroeid over de wenselijkheid van handen schudden als regel, waarop in uitzonderlijke gevallen (zoals vorig jaar in Slotervaart) inbreuk getolereerd wordt. Hoezo 'onafgeronde, onbeslechte discussies'?

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (7)

Confrontatie als politiek instrument

HANS BOUTELLIER

Ik vind er geen doekjes om: *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* is een kordaat werkstuk. Het geeft heldere antwoorden op een aantal cruciale dilemma's van de multi-etnische samenleving. Dat is wel even wennen. In de resolutie staan sterke uitspraken over wat er moet, hoe het is of dient te zijn, en wat we van een en ander moeten vinden. Aan de aard van dit nieuwe zelfbewustzijn wijd ik mijn betoog. Een keuze uit drie opties biedt de resolutie: normeren, confronteren of tolereren. De cruciale passage hierover luidt als volgt:

‘De afgelopen jaren leek het wel of we alleen de keuze hadden tussen passief tolereren enerzijds en keihard verbieden anderzijds: je accepteerde bepaald gedrag en dan mocht je er eigenlijk niets meer van zeggen of je vond het maar niks en dan moest het ook maar direct hard, keihard worden aangepakt. Deze onverstandige tweedeling doet afbreuk aan de meest krachtige instrumenten voor emancipatie en integratie: debat en dialoog, onderwijs en opvoeding. Juist in een democratische rechtsstaat vragen tal van gedragingen, gewoonten en opvattingen niet om een wet of een verbod, maar om een debat dat op het scherp van de snede wordt gevoerd,

56

Over de auteur Hans Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Sociale Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Noten zie pagina 58

om een normatieve opvoeding, om een prikkelende dialoog — confrontatie. Dat betekent dat we er iets van mogen en moeten vinden, dat we een standpunt moeten innemen en kleur mogen bekennen. Dit is de enige manier waarop een vrije samenleving ook normatief kan zijn.’

De voorgestelde driedeling — hoe voor de hand liggend ook — beschouw ik als de belangrijkste bijdrage van deze resolutie aan het integratiedebat. Sterker nog, ik vind de geciteerde passage een verademing, omdat hier het zelfstandige belang van een normatieve positie wordt onderkend. Tussen verbod en ‘ga je gang maar’ ligt een enorm speelveld waarop een politieke partij zich dient uit te spreken. Publieke moraal kan niet gereduceerd worden tot wet- en regelgeving en ‘verder gaat iedereen zijn gang maar’. Precies dat is gedurende lange tijd de positie van de Partij van de Arbeid geweest in cultureel-normatieve zaken. Een samenleving behoeft ook een civiele mores, die politiek gevoed moet worden.

Op scholen, in het welzijnswerk, in bedrijven, op de televisie, in de horeca en op straat bevindt zich een domein dat sterk bepalend is voor het welbevinden van burgers, maar dat niet zonder meer gereguleerd moet worden door de staat. De politiek kan zich er wel mee bemoeien door zich erover uit te spreken, door actief het debat te zoeken en positieve inbreng te stimuleren. Dat gaat overigens veel verder dan ‘de integratieproblematiek’. In de concept-

resolutie wordt gewezen op het onbehagen dat voortvloeit uit de migratie. Maar dit onbehagen heeft meer bronnen: de sociaal-economische onzekerheid, de sociale eenzaamheid, het verarmde gezinsleven, de harde omgangsvormen.

Het is niet vreemd als de Partij van de Arbeid het dragen van boerka's, het weigeren om handen te schudden of het aanbieden van islamitisch onderwijs ter discussie stelt, zónder te pleiten voor ge- of verboden (algemene dan wel specifieke, geldig in bepaalde situaties). Een dergelijke gedifferentieerde opstelling ten aanzien van culturele kwesties geldt ook andere uitingen zoals alcoholgebruik, pornificatie in de media of commercialisering van de stedelijke cultuur. Debat en confrontatie zijn onderdeel van een gezonde politieke cultuur die uitstijgt boven reflexmatige keuzes tussen verbod en onverschilligheid.

Kortom, met de introductie van de driedeling in normeren, confronteren en tolereren wordt naar mijn mening een belangrijke stap vooruit gezet in het instrumentarium van de Partij van de Arbeid. Maar biedt de resolutie van het partijbestuur voldoende aanknopingspunten voor een keuze tussen de genoemde strategieën in concrete gevallen? Dat is de vraag. In de behandelde voorbeelden komen de opstellers er aardig uit. Vrouwenbesnijdenis moet worden verboden; alle ambtenaren, ook streng christelijke, moeten homohuwelijken afsluiten; een film als *Fitna* mag de overheid niet verbieden, maar debat daarover is wel geboden; een inburgeringscursus enkel voor vrouwen kan, mits de positie van vrouwen in de Nederlandse samenleving in de eerste les aan de orde komt. Maar op grond waarvan komt men nu precies tot deze keuzes?

De nota zegt daarover: 'De PvdA hanteert de volgende vraag als leidraad: welke optie — normeren en handhaven, confronteren of tolereren — levert de grootste bijdrage aan emancipatie en gelijke kansen voor ons allemaal en daarmee aan sociale integratie?' Naar mijn mening is dit een te smal uitgangspunt voor cultureel-normatief beleid. Emancipatie is binnen de sociaal-democratie altijd verbonden geweest met respect

voor bestaande condities. De SDAP ontleende er haar bestaansrecht aan. Eerder heb ik er in dit verband voor gepleit¹ om integratiebeleid — en normatief beleid in het algemeen — te plaatsen binnen het belang van de continuïteit van de samenleving. Continuïteit niet door stil te blijven staan, of te buigen voor bestaande machtsver-

Continuïteit en emancipatie vormen in combinatie een duidelijk richtsnoer voor integratievragen; in de resolutie blijft dat nu wel erg impliciet

houdingen, maar wel door verantwoorde verandering, *piecemeal engineering* en het benutten van de smalle marges van de democratie. Deze dubbele erkenning van het belang van zowel emancipatie als stabiliteit klinkt ook door in het begrip verheffing, dat naar mijn mening terecht een herwaardering ondergaat (zie onder andere het WRR-rapport *De verzorgingsstaat herwogen*).²

Tegen de achtergrond van globalisering en migratiebewegingen is er in Nederland in het algemeen en binnen de Partij van de Arbeid in het bijzonder weinig voeling geweest met het belang van stabiliteit voor burgers op het werk, in de thuissituatie, in de publieke dienstverlening en op straat. Een dergelijke bestaanszekerheid wijst niet op burgermansfatsoen, maar vormt de conditie voor solidaire verhoudingen en de vrije ontplooiing van individuele talenten. De SP heeft dit belang beter gevoeld; GroenLinks is ervan vervreemd. Continuïteit en emancipatie vormen in combinatie een duidelijk richtsnoer voor integratievragen, dat in de resolutie nu wel erg impliciet blijft.

Op het vlak van de rechtsstaat en de rechtsorde valt er niet veel te onderhandelen; daar is de term assimilatie gerechtvaardigd. De Nederlandse samenleving veronderstelt in-

stemming (bij voorkeur actieve) met de legale uitgangspunten. Maar ook op het vlak van werk, scholing en inkomen kunnen vanuit een oogpunt van stabiliteit en continuïteit verregaande eisen worden gesteld aan burgers — eisen die veronderstellen dat burgers met publieke middelen gefaciliteerd worden om eraan te voldoen. Het gaat dan om een goed onderwijsaanbod, een goed gereguleerde arbeidsmarkt, actief anti-discriminatiebeleid, goede gezondheidszorg, een activerend vangnet voor uitvallers. Hier geldt een eis van participatie, die voortvloeit uit het streven naar emancipatie en die daarnaast een dominante sociaal-culturele mores veronderstelt. Die mores omvat kernelementen als het belang van face-to-face contact (dus geen boerka's), handen schudden en de bereidheid van patiënten om behandeld te worden door medici van de andere sekse.

Naast deze twee integratielagen van recht en economie is er nog een derde laag, die van identiteitsbeleving. Op het vlak van cultuur, religie en identiteit bestaat de grootst mogelijke vrijheid, zolang deze zich verdraagt met de eisen van de rechtsstaat en de rechtsorde en de eis van participatie aan de samenleving. De resolutie behoeft op dit terrein nadere argumentatie onder de heldere meningen die worden verkondigd. Daarbij dient naar mijn idee een beroep te worden gedaan op zoiets als het algemeen

maatschappelijk belang in termen van continuïteit en stabiliteit.

Mij moet, tot slot, dit nog van het hart: wanneer stoppen we nu eens met het spreken over 'rotjochies' wanneer het om personen gaat die serieuze criminele activiteiten plegen? Het woord bagatelliseert en vernedert tegelijkertijd. Ernstig probleemgedrag behoeft een volwassen aanspreking. Over de vermeende tegenstelling tussen repressie en preventie wil ik opmerken dat dit clichématige duo de relatie mystificeert tussen verschillende beleidsopties. In strafrechtelijke interventies liggen van oudsher ook preventieve pretenties besloten: resocialisatie en normbevestiging voor derden. Belangrijker is dat ook andere instituties dan het strafrecht corrigerend, dus repressief, kunnen optreden. Te lang is voor de correctie van probleemgedrag een beroep gedaan op politie en justitie, met als gevolg dat situaties eerst escaleren voordat ze worden aangepakt. (En nog steeds wordt door Paul Scheffer 'rechtshandhaving' genoemd als het ei van Columbus.)

Een stevig normatief beleid behoeft een actief corrigerend vermogen in de samenleving. De onderkenning van confrontatie — tussen wetgeving en vrijlaten — als politiek instrument is ook in die zin een belangrijke bijdrage aan het Nederlandse debat, die past in de traditie van de sociaal-democratie.

- 58
- Noten
- 1 Boutellier, H. (2003), 'De gekleurde veiligheidsutopie', in S. Harchaoui en Chr. Huinder (red.), *Stigma: Marokkaan. Over afstoten en insluiten van een ingebeelde bevolkingsgroep*. Utrecht: Forum, 2003.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: WRR, 2006 (nr. 76).

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (8)

Niet alle achterstand is allochtoon

ANITA ENGBERS

Toen Wim Cornelis in 2001 burgemeester werd van Gouda, trof hij er veel burgers die zich boos of moedeloos afvroegen of de criminaliteit en de overlast nu werkelijk onstuitbaar waren. Cornelis is voortvarend aan de slag gegaan en heeft een omslag bewerkstelligd: zowel in objectieve als subjectieve zin is de veiligheid verbeterd. Dat de burgemeester enige maanden vóór september 2008, toen Marokkaanse straatschoffies uit Oosterwei landelijk in de belangstelling kwamen, er samen met wijkbewoners de geboekte vooruitgang vierde mag voor de buitenwacht verbazingwekkend zijn, voor ons in Gouda is dat goed te bevatten.

Dit alles voltrok zich zonder noemenswaardige hulp van het Rijk. In het jaar dat Cornelis aantrad, eindigde de artikel-12 status¹ van Gouda en daarmee ook de intensieve bemoeienis van Den Haag. Gouda is immers geen GSB-stad² en heeft geen Vogelaarwijk. Weliswaar plegen we stedelijke vernieuwing in de wijken Oosterwei en Korte Akkeren, maar dat gebeurt met inzet van provinciale middelen. Oosterwei staat bekend als Marokkaanse flatwijk. Het aanzicht van Korte Akkeren wordt bepaald door de vooroorlogse architectuur. Ofschoon ook hier veel Marokkaanse migranten zijn beland, hebben oorspronkelijke Gouwenaars er nog altijd

een sterke binding mee. Het is onze enige echte volkswijk.

In Gouda wilde Geert Wilders na de lancering van de film *Fitna* zijn landelijke discussieronde beginnen. Dat is begrijpelijk: het is makkelijker om tegenstellingen scherp aan te zetten in een stad met één grote Marokkaanse minderheid dan in bijvoorbeeld Rotterdam waar meerdere grote minderheden het samenleven complex maken. Bovendien raakt Wilders ook in Gouda een snaar die wij van de Partij van de Arbeid liever onberoerd laten omdat we de klank ervan zo lelijk vinden: die van het autochtone ongenoegen. Jammer is dat. De woedende en verdrietige woorden die ons bij de PvdA-kraam naar het hoofd geslingerd worden, verraden een gevoel van verlatenheid. Mensen keren ons de rug toe omdat wij hen in de steek gelaten hebben.

Neem Yvonne uit de Korte Akkeren. Ze verdient haar brood met het runnen van een bedrijfskantine. Daarnaast zet ze zich als vrijwilliger in voor aantrekkelijke en goed ingerichte speelplekken in de buurt. Daarbij organiseert ze de betrokkenheid van omwonenden als ware ze een geboren opbouwwerker. Korte Akkeren is háár wijk en toch ook niet meer. Toen ik een keer vroeg wat haar dan het meest dwars zat, was haar antwoord: 'In mijn straat woont een losgeslagen gezin van buitenlandse afkomst. Allerlei hulpverleners komen daar over de vloer. Prima, het is nodig. Maar intussen kan mijn

59

Over de auteur Anita Engbers is lid van de PvdA-fractie in de gemeenteraad van Gouda

Noten zie pagina 61

jongste zoon nog steeds niet rustig buiten spelen. Voor de oudste twee is het te laat. Die zijn geen kind meer.’

Niet alleen in Gouda, maar ook in andere Nederlandse steden vragen wij, PvdA'ers, vele Yvones en hun families sinds jaar en dag om geduld te oefenen en lijdzaam af te wachten totdat wij klaar zijn met het integratieproject. Klachten over overlast zwakken we vaak af of we zien ze als aansporing om nog harder ons best te doen. In plaats daarvan zouden we ook gewoon een luisterend oor kunnen bieden en erkenning. De oorspronkelijke bewoners van probleemwijken behandelen we als omstanders, terwijl zij het hebben over hun eigen woonomgeving. We zouden veel meer waardering kunnen tonen voor degenen die de verkleuring van hun wijk inmiddels als *fait accompli* beschouwen en die zelf actie ondernemen om de leefbaarheid te bevorderen. In plaats daarvan richten we bijna al onze aandacht op de achterstand bij migranten. Dat geeft jaloezische reacties en doet trouwens aan beide zijden individuen tekort. Niet alle achterstand is allochtoon, niet alle allochtonen hebben achterstand. Waarom houden we vast aan de oude koers? Het samaritanengedrag van de PvdA wekt net zoveel toorn als slachtoffergedrag van allochtonen.

Die slachtofferrol is al flinke tijd onderhevig aan de weinig zachtzinnige kritiek van het grote publiek. Bij ons in Gouda heb ik geconstateerd dat de Marokkaanse migranten pas bakzeil haalden na de moord op Theo van Gogh door Mohammed B. Het was overduidelijk dat die laatste in geen enkel opzicht een ‘slachtoffer’ was, maar een dader. Dat harde feit verbrijzelde bij veel Marokkanen het gekoesterde zelfbeeld van zielenpoot. Verpakt in rouwbeklag over de hardvochtige sfeer in Nederland gaf menigeen toen tegenover mij, in mijn rol van raadslid, blijk van inzicht in de onontkoombare betekenis van deze historische gebeurtenis: het werd tijd om op eigen benen te staan.

De buschauffeurs die in september niet meer door Oosterwei wilden rijden, hebben in dit opzicht goede nieuwe ontwikkelingen op

gang gebracht. De Marokkaanse migranten in Gouda nemen hun verantwoordelijkheid. Zo worden opvoedingsvraagstukken en problematische gezinsrelaties niet langer binnenskamers gehouden of vergoelijkt, maar openhartig en in het openbaar besproken.³ Evengoed blijkt de houding van slachtoffer soms taai: regelmatig

Slachtoffergedrag blokkeert emancipatie. Ook bij politici die zich als samaritanen opstellen heeft niemand iets te winnen

beluister ik nu de wens van bewoners om de flats in Oosterwei te slopen en te vervangen door grotere woningen (passend bij de grote gezinnen of bij de naar sekses gescheiden huishoudens?). Die wens hoeft heus niet vervuld te worden om een betere opvoeding van kinderen te bewerkstelligen. Door zo'n verzoek zwaar aan te zetten leggen ouders opnieuw de verantwoordelijkheid elders, ditmaal bij de woningcorporaties.

Slachtoffergedrag blokkeert daadwerkelijke emancipatie en ook bij politici die zich als samaritanen opstellen heeft niemand iets te winnen. Voor de PvdA is een grondig partijdebat rondom integratie een kans om zichzelf te bevrijden van die oude rol. Om dat te bewerkstelligen behoeft de concept-resolutie van het partijbestuur *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* nadere uitwerking, vooral van het tweede deel van de titel: hoe ziet die gedeelde toekomst eruit? Hoe leven wij samen als de acute integratieperikelen die nu zo in de schijnwerper staan, zijn opgelost?

Ik stel mij voor dat specifiek beleid voor etnische doelgroepen dan niet meer bestaat en dat we gemengd wonen, werken, leren, sporten, spelen. Uit dit eindbeeld volgen vanzelf de tussenstappen die we moeten zetten: geleidelijke afschaffing van gescheiden activiteiten (inclusief de aparte inburgeringscursussen voor

mannen en vrouwen — een scheiding die in de resolutie nog positief wordt beoordeeld) en tegelijkertijd uitbreiding van gemengde activiteiten. Integratie is niet iets om mee te eindigen maar iets om mee te beginnen.

Op dit moment heeft onze partij, zoals gezegd, te weinig aandacht voor de 'doeners' in allerlei buurten. Neem de witte ouders die bewust hun kinderen naar zwarte scholen sturen of — een voorbeeld uit mijn eigen woonbuurtje — de spelleider die samen met bewoners het

gemengd spelen van kinderen van de grond heeft gekregen. Het gebeurt omdat de burgers er rijp voor zijn, niet als resultaat van enig beleid dat we hieromtrent geformuleerd hebben. We kunnen het beter wél omarmen met beleid, steun geven, op de voorgrond plaatsen en zo de toekomst naar ons toe halen.

Als dat gebeurt, heb ik een verhaal dat alle bewoners van Oosterwei en de Korte Akkeren goed in de oren klinkt.

Noten

- | | | |
|--|---|--|
| 1 Een gemeente met een artikel 12-status is door het Rijk onder financiële curatele gesteld vanwege een structureel slechte financiële situatie: tegenover ex- | tra geld staat streng financieel toezicht. Gouda heeft vanwege de hoge onderhoudskosten, die voortvloeien uit de slechte bodemgesteldheid, veertig jaar lang onafgebroken de artikel 12-status gehad. | 2 GSB: grotestedenbeleid.
3 Voor een haarscherpe bespreking, zie de open brief aan Marokkaanse ouders van Rabiaa Bouhalhoul in de bijlage 'Onder Marokkanen' van <i>de Volkskrant</i> , 10 december 2008. |
|--|---|--|

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (9)

Lilianne, maak ons vrij!

MARCEL DUYVESTIJN, EDDY TERSTALL & JOB VAN AMERONGEN

In de grote historische collectie socialistische strijdliederen bevinden zich pareltjes: het *Mariannelied* bijvoorbeeld, qua revolutionair elan onovertroffen. Bij het horen van de uitvoering daarvan door De Stem des Volks heft men haast automatisch de gebalde vuist. Het lied gaat zo:

*Ga, ga, Marianne!
Voer ons aan,
verlos de maatschappij
van de tirannen.
En maak ons vrij!
En maak ons vrij!*

Met het uitbrengen van de concept-congresresolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* toont Lilianne (Ploumen) zich een waardige nazaat van Marianne. Haar tekst breekt op radicale wijze met dertig jaar denken over integratie binnen de Partij van de Arbeid. Om maar meteen de toon te zetten: wat ons betreft is dat een zeer wenselijke breuk.

62 In 2004 waagde de partij, daartoe aangezet door de Fortuyn-revolutie en het electorale echec van mei 2002, al eens een poging om het denken over de belangrijkste sociale kwestie van deze tijd te ordenen. Onder de energieke titel *Integratie en immigratie: aan het werk!* wandelde de commissie-Patijn in vijfendertig stellingen door de wereld van allochtonen en

Over de auteurs Marcel Duyvestijn (publicist), Eddy Terstall (filmmaker) en Job van Amerongen (politico-loog) zijn allen 'liefdevol lid' van de PvdA.

Noot zie pagina 64

autochtonen. De uitkomst stelde teleur — ons althans wel. Hier stond nog eens neergeschreven wat 'wij van de PvdA' eigenlijk altijd al hadden gevonden. De discussie, voor zover daarvan al sprake was, werd beheerst door de gestaalde multiculti-kaders binnen de partij.

Wat nooit goed over het voetlicht kwam was dat de PvdA haar eigen traditie van emancipatie en feminisme aan het verloochenen was. De vrijheden van Dolle Mina bleken niet te mogen gelden voor Rebelse Fatima. De imams keken mee en zagen dat het goed was. In ruil lieten zij het PvdA-stemadvies uit hun (al dan niet orthodoxe) gebedshuizen schallen. Kortom, wij sociaal-democraten waren 'goed en aardig' voor onze nieuwe medelanders. Dat gevoel hielp niet bij het bewaken van onze traditie.

Al staat het er niet met zoveel woorden, in *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* wordt de notie van de multiculturele samenleving stevig ter discussie gesteld. De passages over een vitale rechtsstaat, volwaardig burgerschap, emancipatie, loyaliteit en nationaliteit mogen op het eerste gezicht volstrekt overbodige theoretische beschouwingen lijken voor een sociaal-democratische partij, gezien onze recente geschiedenis zijn ze dat natuurlijk geenszins. Die passages zijn noodzakelijk om de breuk met het cultuurrelativisme te markeren. Er worden kernwaarden geformuleerd, met de rechtsstaat — en niet Onze Lieve Heer — alsultieme toetssteen. Die rechtsstaat moet voor allen en door allen worden verdedigd, schrijft Ploumen. Er moet wetgeving komen om de 'dwingende bemoeienis' van herkomstlanden

met hun emigranten en onze immigranten te laten verdwijnen. Boerka's staan de emancipatie van vrouwen in de weg. Confrontatie heeft positieve kanten. De ongeschreven partijregel 'gij zult godsdiensten niet bekritisieren' gaat overboord. Dat en nog veel meer staat er, in glashelder proza.

Er wordt niet langer de schijn opgehouden dat er in Nederland sprake is — of zou moeten zijn — van wederzijdse culturele beïnvloeding tussen autochtonen en allochtonen. De resolutie ademt in alles de sfeer van een aangenaam 'hup, Holland, hup!' en een niet arrogant 'wij zijn de beste'. En laten we eerlijk zijn: welke verkondiger van het multiculturele ideaal heeft zich in de afgelopen decennia nou echt diepgaand laten beïnvloeden door de cultuur van Anatolië of het Rifgebergte?

Wat in *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* nog slechts ontbreekt is het formeel en principieel ten grave dragen van het multiculturalisme als grote sta-in-de-weg voor het met trots verkondigen van bepaalde basiswaarden van de Nederlandse samenleving. Vrijheid van meningsuiting, ook als het om geloofskritiek gaat. Gelijkheid tussen man en vrouw. Geen verschil in waardering van hetero- en homo-seksuele relaties. En natuurlijk de scheiding van kerk en staat. De Nederlandse samenleving kun je multi-etnisch noemen. Divers. Desnoods veelkleurig. Maar multicultureel moet ze niet willen zijn. Daar komen ongelukken van.

In Nederland lijkt de schade nog wel te repareren. Op een steenworp afstand hiervandaan, in Brussel en Londen, zijn onder de vrolijke noemer van het multiculturalisme geheel geïslamiseerde wijken ontstaan, met Molenbeke en Finsbury Park als de meest afschrikwekkende voorbeelden. Daar tiert het islamisme welig, voor de vrije samenleving een aanmerkelijk groter gevaar dan Wilders en zijn bekrompen nationalisme. Iedereen, jong en oud, wordt er in de eerste plaats als moslim gezien, niet als persoon. Begrippen als rechtsstaat, integratie en emancipatie zijn er misschien niet onbekend, maar wel taboe. De PvdA heeft met *Verdeeld*

verleden, gedeelde toekomst het signaal afgegeven dat dit ons voorland niet mag zijn. Nooit.

Wat ook positief is: nergens in de notitie kom je de zinsnede tegen dat integratie 'nou eenmaal van twee kanten moet komen'. Natuurlijk wordt het belang van de dialoog tussen verschillende mensen en bevolkingsgroepen benadrukt. Daar kan ook geen zinnig mens tegen zijn. Maar — en ook dat is in onze partij nooit de vanzelfsprekendheid geweest die het wel zou moeten wezen — de grootste inspanning mag van de migrant worden verwacht. Die moet 'erbij' willen horen en zich daarvoor inspannen. Niet alleen kan dankzij Ploumen cum suis de progressieve mensheid zich in de komende jaren weer zonder schuldgevoel aan de cursussen Berbers, Turks en Arabisch in het buurthuis onttrekken, ook zal de gewenste grote(re) inspanning van de migrant zeker gepaard gaan met een verminderd overnemen van verantwoordelijkheden door de overheid. Op termijn is dat een zegen voor de emancipatie van minderheden.

Verdeeld verleden, gedeelde toekomst schrijft op wat de PvdA vindt, overigens zonder ook maar een moment in plat populisme te vervallen. Ook dat is een trendbreuk. Als 'we' de afgelopen wonderlijke jaren werden bevestigd op onze mening over boerka's of islamitische scholen, dan staken we niet zelden ellenlange betogen af over waarom iets niet verboden kon of mocht worden. Het voor politieke partijen toch essentiële waardeoordeel ontbrak volkomen. In de resolutie staat dat waardeoordeel helemaal achteraan — wat ons betreft is dat een te weinig prominente plek, maar het staat er tenminste. De boerka zet een rem op de emancipatie van de vrouw. Aan het bestaan van islamitische scholen zijn grote nadelen verbonden. Dat weten we dan in ieder geval. De PvdA bekent kleur en ook nog eens de juiste: de waarachtig sociaal-democratische, de emancipatoire, de feministische, de solidaire! Dat laatste wil in deze context zeggen: solidair met degenen die zich emanciperen.

Ook ten aanzien van een ander pijnpunt lijkt de angst over wat het partijkader er wel

niet van zal vinden verdwenen. Waar vier jaar geleden in *Aan het werk* nog iedere passage over het toelatingsbeleid ontbrak, spreekt Ploumen zich nu onomwonden uit tegen de komst van economische vluchtelingen en voor een streng (maar rechtvaardig) migratiebeleid. Dat is niet hard of onbarmhartig, maar wel noodzakelijk om de voor de sociaal-democratie zo belangrijke solidariteit ook in moeilijke economische tijden overeind te houden. In de praktijk functioneert dat beleid allang, met als architect de voormalige staatssecretaris van Justitie en de huidige burgemeester van Amsterdam, Job Cohen. De impliciete boodschap van de resolutie, namelijk dat onze partij dit beleid met trots en overtuiging moet uitdragen in plaats van duikgedrag te vertonen, ondersteunen wij van harte. Was het niet Ien Dales die eens zei dat het lastig soep koken is als iemand er steeds koud water bij gooit? Nu al hebben restricties op huwelijksmigratie het effect dat meer Marokkaanse jongeren hun wederhelft niet uit Marokko halen, met alle positieve gevolgen voor de inburgering van dien. Denk alleen al aan hun toekomstige kinderen, die hun schoolcarrière niet met een taalachterstand beginnen.

64 Dat wij *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* juichend hebben ontvangen neemt niet weg dat we ook kritiek hebben. We betreuren het dat er nergens verantwoording wordt afgelegd voor het weinig glorieuze verleden van de PvdA op de beleidsterreinen integratie en immigratie. Een te ruimhartig immigratiebeleid en een te sterke nadruk op 'het komt allemaal wel goed met het samenleven van mensen uit alle windstreken', hebben Nederland schade berokkend. De PvdA is in belangrijke mate — zij het zeker niet als enige partij — verantwoordelijk te houden voor dit beleid. Partijgenoten die jarenlang tégen de officiële partijlijn in hun kritisch geluid hebben laten horen, worden in de resolutie niet gerehabiliteerd. Dat zijn partijgenoten die hun stellingname vaak met harde verwijten moesten bekopen: dat zij visten in troebel water of, erger nog, racisten waren. De partij is juist deze mensen dank verschuldigd en moet hun dat laten

weten. Dat geldt trouwens ook voor mensen buiten de partij die we, om het maar voorzichtig te stellen, niet altijd de waardering gaven die ze toekwam. Denk aan Frits Bolkestein, Pim Fortuyn, Ayaan Hirsi Ali.

Hier en daar zou het waardeoordeel wat scherper mogen, bijvoorbeeld waar het over de boerka gaat. Die staat immers niet alleen, zoals de resolutie stelt, de emancipatie in de weg. Dit kledingstuk staat voor de meest extreme vorm van seksisme en de totale depersonalificatie van de vrouw. In een beschaafde samenleving is het niet aan de vrouw om zich zedig te kleden, maar aan de man om zijn poten thuis te houden.

Ons grootste — want meest principiële — bezwaarpunt betreft het propageren van koranlessen op openbare scholen. We begrijpen de missie van partijgenoot Ahmed Marcouch. Koranscholen, waar lijstraffen veelvuldig worden gehanteerd, moet de wind uit de zeilen worden genomen. Wij vinden het echter een te groot offer om het openbare karakter van een school te grabbel te gooien door koranlessen toe te staan. Het liefst zouden wij zien dat de tere kinderziel binnen het onderwijs niet aan godsdienst wordt blootgesteld, of in elk geval niet op een dwingende manier.

En toch. Wij sluiten ons graag aan bij 'Ploumen's Army'. Dat haar resolutie op het partijcongres in maart 2009 integraal moge worden aangenomen! Te vrezen valt echter dat bij vele van de geachte afgevaardigden de emotie (opnieuw) zal zegevieren over de ratio. Met argumenten alleen zal de resolutie het einde van het congres niet ongeschonden halen. De kans is aanzienlijk dat de tekst wordt stukgeamendeerd. Als er voor elk wat wils in komt te staan, is de dappere mis-sie van Ploumen mislukt.

Dan zijn, om nog maar eens een passage uit een ánder socialistisch strijdlid aan te halen, 'oude vormen en gedachten' niet gestorven.

Noot

- 1 Ontleend aan Jaffe Vink, geciteerd in 'De Tien Geboden', in: *Trouw*, 15 juni 2002.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (10)

Tegen de aanpassingsprofeten

ED VAN THIJN

Het is verfrissend dat in de concept-resolutie over integratie een serieuze poging wordt gedaan alle gevoelens van onbehagen, zowel bij oorspronkelijke buurtbewoners als bij nieuwkomers, te benoemen. Conflicten worden daarbij niet uit de weg gegaan. Confronteren gaat vooraf aan tolereren. Ook hier geldt: eerst het zuur en dan het zoet.

Als kernwaarden in het geding zijn is confrontatie inderdaad onvermijdelijk. De resolutie noemt de scheiding tussen kerk en staat, gelijkheid tussen man en vrouw, tussen homo en hetero, loyaliteit en burgerzin. Het is een bekend rijtje. Ik ken geen partijdocument uit de afgelopen decennia waarin deze kernwaarden niet zijn aangeduid als 'ononderhandelbaar'.

Een confrontatie is ook onafwendbaar als het gaat om het wangedrag van Marokkaanse probleemjongeren dat hier en daar de spuigaten uitloopt. Een harde (maar vooral effectieve) aanpak als door Jeroen Dijsselbloem bepleit, is helaas noodzakelijk. Hier rijst echter al meteen de vraag met wie die confrontatie zich dan moet voltrekken? Met die jongeren die de straat onveilig maken, zoveel is zeker. Maar de resolutie suggereert ten onrechte dat het om een confrontatie tussen verschillende culturen gaat en dat doet onrecht aan het feit dat de meeste

moslims in dit land de uitgangspunten van onze rechtsstaat respecteren.

Die vitale rechtsstaat krijgt terecht een centrale plaats in de resolutie. Dat is de verankering van de nationale en internationale regelgeving die onze samenleving, hoe divers ook, bijeenhoudt: de regels die een samenleving tot een gemeenschap maken. Elke burger, ongeacht herkomst, etniciteit, religie of overtuiging, wordt geacht zich aan dit gemeenschapsrecht te houden. Omgekeerd staan deze regels ook borg voor een gelijke behandeling van burgers en het tegengaan van discriminatie. Een win-winsituatie die wij moeten koesteren. Een parallelle samenleving is, nu en later, uit den boze.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Er is meer in het leven dan de rechtsstaat alleen. Ook culturele en religieuze diversiteit is van grote waarde. Sterker nog: in diverse internationale verdragen, die mede dragers zijn van onze rechtsstaat, wordt diversiteit erkend als een universeel grondrecht.¹ Daarom is het van groot belang dat wij helder zijn in onze definitie van wat integratie zou moeten zijn. Sinds jaar en dag en in tal van landen wordt een verschil gemaakt tussen integratie en (gedwongen) assimilatie. Onder het paraplubegrip integratie gaat vaak een felle strijd schuil tussen diversiteitsdenkers en aanpassingsprofeten.

Gelukkig bevinden de meeste sociaal-democraten in Europa zich vanwege hun emancipatoire beginselen in het eerste kamp. Het is voor

65

Over de auteur Ed van Thijn is lid van de Partij van de Arbeid

Noten zie pagina 66

mij dan ook teleurstellend om in de resolutie te lezen dat nieuwkomers, hun kinderen en kleinkinderen geacht worden 'zonder voorbehoud te kiezen voor de Nederlandse samenleving'. Het zou mooi zijn als individuele nieuwkomers dat doen (ik onderschrijf zeker het individuele recht tot 'opting out'), maar als anderen om hen moverende redenen toch op enigerlei wijze hechten aan een eigen identiteitsbeleving, maakt hen dat nog niet tot tweederangsburgers — zoals vele van onze volksvertegenwoordigers (en de nieuwe burgemeester van Rotterdam) dagelijks bewijzen. Natuurlijk: de term 'integratie met behoud van identiteit' is achterhaald, al jaren, omdat die onrecht doet aan de dynamiek van onze samenleving, die geen optelsom zou moeten zijn van los van elkaar staande subculturen. Daarom spraken wij in de PvdA al vroeg (bijvoorbeeld in het rapport *Wisselwerking*)² liever van een interculturele samenleving. Ik neem maar aan dat de hierboven gewraakte zin een *slip of the pen* is en anders uit de resolutie zal worden geamendeerd.

In dit kader is het belangrijk dat er in de resolutie eindelijk weer eens aandacht wordt geschonken aan specifiek beleid. Ik ben nog niet vergeten dat in de jaren negentig de Marokkanenrellen in Amsterdam zijn begonnen toen enkele 'kleurenblinde' stadsdelen het specifieke beleid, dat rekening hield met specifieke achtergronden van jongeren, om zogenaamde principiële redenen in de ban deden. Zo werd er

in Amsterdam-West een Marokkaans jongeren centrum gesloten zonder dat daarvoor een alternatief in de plaats kwam.

'Je kon de rellen zien aankomen', rapporteerde het COT (een expertisecentrum inzake openbare orde). Goede lessen zijn daaruit nooit getrokken. De nu zo vermaledijde 'straatcultuur' is deels een product van eigen bodem.

Tot slot: de resolutie stelt zich volmondig op achter het grote goed van de vrijheid van meningsuiting, een uitgangspunt dat ik — ooit mede-oprichter van het Nederlandse Rushdie-comité — uiteraard ten volle deel. Kwetsen mag, al hoeft het niet, orakelt de resolutie. Ook daarmee kan ik nog leven, alhoewel ik mij afvraag of dat altijd wel in overeenstemming is met de fatsoenlijke samenleving die wij in ons beginselprogramma omhelzen. Maar het zou mij toch echt te ver gaan als daarmee voortaan vrij spel wordt gegeven aan een ongebreideld racisme en xenofobie. Haatzaaien en het mobiliseren van angstgevoelens tegen bepaalde bevolkingsgroepen (in casu de islam) past niet in de vitale rechtsstaat die wij terecht in deze resolutie centraal stellen.

'Om te benoemen moet je kunnen generaliseren', zei Wouter Bos onlangs in een interview.³ Maar in een democratische rechtsstaat, waarin diversiteit stevig verankerd is, zou elke generalisatie juist met kracht bestreden moeten worden. Aan die kracht heeft het te lang ontbroken.

Noten

1 Vgl. art. 27 IVBPR (het recht om in gemeenschap met de andere leden van een groep de eigen cultuur te beleven) en art. 22 Handvest van de grondrechten (het recht op eerbiediging van verscheidenheid van cultuur,

godsdienst en taal). Interessant is ook een recent advies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken over de universaliteit van mensenrechten, waarin de eerbiediging van diversiteit als een belangrijke hoeksteen wordt gezien.
2 Deel I van het rapport *Wisselwer-*

king, Een visie op interculturaliteit, geschreven door een partijbrede commissie onder mijn leiding, verscheen in 1997, deel II in 2000.

3 'Geen emancipatie zonder confrontatie', in: *de Volkskrant*, 1 maart 2008.

Mantra wordt stigma

HERMAN OBDEIJN & MARLOU SCHROVER

Als migratiehistorici hebben wij met belangstelling kennis genomen van de concept-resolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* waarin het partijbestuur van de PvdA zijn visie op de hedendaagse integratie van nieuwkomers presenteert. In dit commentaar vestigen wij de aandacht op drie punten: het benoemen van problemen, loyaliteit en nationaliteit, en de rol van de overheid.

PROBLEMEN BENOEMEN

In de nota hebben een aantal positief bedoelde opmerkingen impliciet een negatieve lading: 'Huwelijken zijn steeds vaker het resultaat van vrije partnerkeuze', impliceert dat dat in het verleden niet het geval was. 'Volwaardig burgerschap betekent meer dan meedoen en je aan de regels houden' suggereert dat sommige migranten zich niet aan de regels houden en niet leuk meedoen. Het effect van dit soort zinnen is dat er een tegenstelling wordt gecreëerd tussen de vrije, moderne geëmancipeerde Nederlander en de nieuwkomer, die dat allemaal niet is, en dus wel erg vreemd.

Deze insteek is typerend voor het recente politieke en publieke debat. In de laatste decennia is het mode problemen te benoemen en verschil te benadrukken. Daarbij is sprake van een islamisering van het debat: het gaat niet

Over de auteurs Herman Obdeijn & Marlou Schrover (Universiteit Leiden) publiceerden onlangs 'Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550' (Bert Bakker, Amsterdam 2008).

Noten zie pagina 70

zozeer om verschillen tussen migranten en niet-migrant, maar vooral om vermeende verschillen tussen moslims en niet-moslims. Kenmerkend hiervoor is paragraaf 3.1.1 van de nota, waar zeven voorbeelden worden genoemd die (grotendeels) moslims betreffen.

Zijn er dan geen problemen? Soms wel en voor sommige mensen zeker, maar nu wordt er door het benoemen van 'problemen' ten onterechte een beeld gecreëerd alsof deze gelden voor een groot deel van de migranten en hun nakomelingen. Zo hebben debatten over een boerkaverbod geleid tot een overschatting van het aantal vrouwen in Nederland dat er een draagt. Nederlanders denken dat het om 10.000 tot 20.000 vrouwen gaat, terwijl het er in werkelijkheid slechts een handvol zijn.¹ Bovendien zijn veel van de draagsters Nederlandse vrouwen, die zich hebben bekeerd tot de islam. Soms ook zijn het journalisten en wetenschappers die de reacties van het publiek willen testen.

Iets vergelijkbaars geldt voor de islamitische scholen. Sinds 1917 bestaat in Nederland het recht om bijzondere scholen te stichten op bijvoorbeeld katholieke, bevindelijk gereformeerde, joodse of islamitische grondslag. Slechts 0,6% van het totaal aantal basisscholen in Nederland is islamitisch. Van de allochtone leerlingen gaat iets minder dan 4% naar een islamitische school; de rest gaat naar een openbare, katholieke of protestantse school.² Aan de islamitische scholen wordt onevenredig veel aandacht besteed.³ Tot driemaal toe gelaste de overheid een onderzoek naar islamitische scholen (1999, 2001, 2002) en elke keer werd

geconstateerd dat het onderwijs niet in strijd was met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dat de scholen de integratie bevorderden, en dat de kansen voor leerlingen gelijk of beter waren dat op vergelijkbare scholen.⁴ Desondanks worden de islamitische scholen in beleidsnota's en debatten steevast als een probleem opgevoerd.

Ook verplichte voornaamkeuze wordt als een probleem gepresenteerd, waarbij voor het gemak wordt vergeten dat Nederland tot 1971 eveneens een dwingende namenlijst kende en dat aan Nederlandse emigranten geadviseerd werd hun kinderen vooral Nederlandse namen te geven. Nederlanders van Marokkaanse komaf zijn vrij om bij aangifte in Nederland een naam voor hun kind te kiezen. Het zijn vaak Nederlandse ambtenaren van de burgerlijke stand die Marokkaanse ouders (nogal dwingend) wijzen op de namenlijst van de Marokkaanse ambassade en suggereren dat het een verplichting is daaruit te kiezen. Ouders die geen naam uit de lijst kiezen kunnen problemen krijgen wanneer ze voor hun kinderen een Marokkaans paspoort willen, maar dat is een keuze die zij kunnen maken.

En dan is er het schudden van handen, in het negentiende-eeuwse Nederland aangemerkt als een verwijfde gewoonte die was overgewaaid uit Frankrijk. Er zijn zo weinig moslims die weigeren handen te schudden dat het niet zinnig is om dit punt een belangrijke plaats te geven in een beleidsnota over integratie. In versterkte mate geldt dat voor de 'weigerambtenaren'. De honderd 'weigerambtenaren', die geen homo-huwelijken willen voltrekken, worden, zo leert de kaart die het COC maakte, vooral aangetroffen in gemeentes met een streng christelijke bevolking.⁵ Misschien zijn 'weigerambtenaren' een probleem, maar ze zijn geen migratie- of integratieprobleem.

Verder is er vrouwenbesnijdenis, die gebruikelijk is in onder meer Somalië. Het is geen islamitisch gebruik en het wordt door hoge islamitische geestelijken afgekeurd. De Commissie Bestrijding Vrouwelijke Genitale Verminking schat — op basis van extrapolaties — dat er

jaarlijks vijftig meisjes, die in Nederland wonen, worden besneden.⁶ Het is waarschijnlijk een te hoge schatting. Natuurlijk is dit vijftig maal een ernstige wetsovertreding, maar het is een probleem dat slechts speelt voor een klein deel van de migrantenpopulatie.

Als laatste is er de band tussen migranten en hun land van herkomst. Dat die bestaat is niets nieuws. Voor migranten in het verleden (Nederlandse emigranten inclusief) gold dat evenzo. Voor sommige landen is het geld dat hun (voormalige) onderdanen overmaken naar

Een voortdurende nadruk op het 'falen' van migranten en hun nakomelingen bevordert de integratie niet

het moederland een zeer belangrijke bron van inkomsten en reden om banden toch vooral in stand te houden. Opvallend is dat in de nota enerzijds de banden als probleem worden aangemerkt, terwijl er anderzijds wordt gepleit voor het bevorderen van het overmaken van geld en dus het behoud van een band.

De 'problemen' die migranten of hun nakomelingen zouden hebben worden gepresenteerd als een gevolg van cultureel verschil. Veel van de vermeende problemen zijn echter klasseproblemen. De migrantenpopulatie bestaat voor een deel uit mensen die als ongeschoolde arbeider naar Nederland kwamen. Hoe de kinderen van migranten het doen moet worden vergeleken met hoe de kinderen van hun voormalige collega's uit de (inmiddels veelal gesloten) fabrieken het doen. De uitzonderlijk snelle demografische aanpassing (daling van het kindertal), de grote vooruitgang in het onderwijs, de participatie in de politiek — Nederland is koploper als het gaat om 'allochtone' parlementsleden of gemeenteraadsleden — en de bewonderenswaardige beheersing van de

Nederlandse taal door schrijvers en cabaretiers zijn tekenen van een succesvolle integratie. De voortdurende en hardnekkige nadruk op falen is een boodschap die klaarblijkelijk in het hedendaagse debat liever gehoord wordt. Het verklaart de — onterechte — focus op problemen. De integratie wordt er niet door bevorderd.

LOYALITEIT EN NATIONALITEIT

In de nota wordt nationaliteit gelijkgesteld aan identiteit. Daarmee wordt ontkend dat mensen niet één identiteit hebben, maar meerdere identiteiten tegelijk. Ze kunnen Nederlander en Brabander zijn, of Nederlander en hervormd, maar dat is klaarblijkelijk minder een probleem dan wanneer ze Nederlander en Marokkaan zijn, of Nederlander en moslim. Islam en loyaliteit aan Nederland worden als elkaar uitsluitend gepresenteerd. Vergeten wordt dat er in het verleden op grote schaal getwijfeld werd aan de loyaliteit van lutherse, katholieke en joodse migranten. Er wordt in de nota (evenals in het publieke debat) veel nadruk gelegd op dubbele nationaliteit. Redenen om vast te houden aan de oorspronkelijke nationaliteit zijn echter vaak eerder pragmatisch dan emotioneel van aard en hebben onder meer te maken met het verwerven en erven van bezit in het land van herkomst.

Op 1 januari 2006 telde Nederland een miljoen mensen met de Nederlandse en ten minste één andere nationaliteit. Voor achttien landen — waaronder Argentinië, Griekenland, Mexico en Tunesië — geldt dat onderdanen hun oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie tot Nederlander niet kunnen opgeven. Fransen en Italianen mogen onder bepaalde voorwaarden hun nationaliteit behouden naast de Nederlandse. Tussen 1 januari 1992 en 1 oktober 1997 konden mensen bij naturalisatie tot Nederlander hun oorspronkelijke nationaliteit behouden. Daarvan is op grote schaal gebruikgemaakt, vooral door mensen met de Turkse nationaliteit. Van de 341.000 mensen van Turkse origine in Nederland bezitten er nu ongeveer 200.000 een dubbele nationaliteit. Het feit dat zoveel

mensen van de mogelijkheid gebruik hebben gemaakt — en bereid waren hier geld, tijd en moeite in te steken — is een positief teken en het geeft aan dat ze zich verbonden voelen met de Nederlandse samenleving. Sinds 1 oktober 1997 geldt de regel dat mensen slechts één nationaliteit mogen hebben. Hiermee is een barrière opgeworpen voor mensen die zich willen laten naturaliseren tot Nederlander.

In de nota wordt gesteld dat dwingende bemoeienis van herkomstlanden met hun emigranten moet worden tegengegaan. Nederland kan echter maar heel beperkte invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de nationaliteitswetgeving van andere landen, zoals Marokko, zeker als dat gebeurt zonder steun van andere Europese landen waar ook veel Marokkanen wonen (zoals België, Frankrijk en Spanje) maar waar van dubbele nationaliteit geen enkel probleem wordt gemaakt.

ROL VAN DE OVERHEID

In de nota komen heel veel punten voor die belangrijk zijn, maar waarbij het de vraag is of er voor migranten en hun kinderen een beleid moet zijn afzonderlijk van dat voor andere Nederlanders. Ouders die hun kind verwaarlozen hebben hulp nodig. Kinderen hebben baat bij vroegtijdige educatie. Jongeren die zich misdragen op straat moeten worden aangepakt, of het nu Marokkaanse rotjochies zijn, comazuipende Limburgers of Rotterdamse voetbalhoofligans. Decennialang heeft de Nederlandse overheid een apart beleid gevoerd voor specifieke etnische groepen. Dat beleid heeft zelden het effect gehad dat werd beoogd.

De Nederlandse overheid heeft ook decennialang de eigenheid van groepen migranten — het anders-zijn van migranten — benadrukt, institutioneel verankerd en financieel ondersteund. Terwijl het door de overheid gestimuleerde proces van versterking van eigenheid en emancipatie in eigen kring nog volop aan de gang was, werd er vrij plotseling een ander idee van integratie bepleit. De weg naar integratie

liep nu niet langer via de versterking van de eigenheid, maar via aanpassing, en dat liefst reeds vóór migratie. De infrastructuur (in de vorm van de veelheid aan door de overheid gesubsidieerde zelforganisaties en inspraakorganen) die verschil in stand hield, bleef echter bestaan. In het algemeen geldt dat overheden de integratie van migranten wel tot op zekere hoogte kunnen beïnvloeden, maar actuele discussies die het falende Nederlandse beleid centraal zetten overschatten die invloed. Overheden kunnen integratie moeilijk afdwingen, net zo min als ze integratie kunnen tegengaan, zo leert de geschiedenis.

De laatste jaren is in het debat over integratie de nadruk komen te liggen op het proces van identificatie met Nederland. Echter, die Nederlandse identiteit kent vele aspecten, evolueert en wordt door ieder individu op een eigen manier beleefd. In het verleden hebben veranderingen in de Nederlandse samenleving — zoals de eenwording in de negentiende eeuw — geleid tot debatten over wat de Nederlandse identiteit is. Noch in het verleden, noch in het heden kon op die vraag een antwoord worden gegeven waarin alle inwoners van Nederland zich herkenden. De Nederlandse identiteit, of de angst dat die verloren gaat, is echter wel een makkelijke noemer om mensen op te verenigen en frustratie te kanaliseren over een gebrek aan macht over ontwikkelingen die moeilijk

te beïnvloeden zijn, zoals globalisering en europeanisering of een slechte aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid. Dat uit zich in de vorm van extreem moralisme waarbij de eigen vrijheid wordt gepresenteerd in de vorm van beperking van de vrijheid van anderen. Een verscherping van tegenstellingen binnen de samenleving wordt daarbij genoemd als oorzaak, maar is feitelijk een gevolg.

Uit de bestudering van de geschiedenis van de migratie en van de integratie van migranten in hun nieuwe omgeving is duidelijk dat mensen nooit als groep integreren. Integendeel, de groep zal altijd haar eigenheid benadrukken. In een nieuwe omgeving kunnen de eigen kerk of moskee, de eigen taal, of de eigen verenigingen houvast bieden. Naarmate nieuwkomers zich onzekerder, onveiliger en meer bedreigd voelen in de nieuwe omgeving zal het proces van benadrukking van het eigene sterker zijn. Een ontvangende samenleving die dit niet begrijpt en nieuwkomers als een gesloten blok benadert — als dé Molukkers, dé Marokkanen, de moslims of algemener als de allochtonen — riskeert de anderen te stigmatiseren en het proces van groepsvorming te versterken.

Migranten en hun nakomelingen worden in Nederland voortdurend als groep aangesproken. De geschiedenis laat zien dat dit nooit positief was, noch voor de migranten noch voor de samenleving als geheel.

- 70
- 1 *Het Parool*, 12 oktober 2005; 'Jeugd voor Boerkaverbod; ook moslimjongere wil op school geen gezichtsbedekking', in: *Spits*, 12 september 2008; Annelies Moors, "'Burka" in parliament and on the catwalk', *ISIM-Review* 19:5.
- 2 *Onderwijsstatistieken*, CBS 2004.
- 3 Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk en A. Meyer, 'De Nederlandse samenleving en zijn islam. Reacties op de opbouw van islamitische instituties', in: *Migrantenstudies*, 13 (2) (1997) 70.
- 4 *Islamitische scholen nader onderzocht*. Inspectierapport, 2003-17 (Utrecht oktober 2003).
- 5 *de Volkskrant*, 16 februari 2007.
- 6 *Bestrijding vrouwelijke genitale verminking. Beleidsadvies*, Advies uitgebracht door de Commissie bestrijding Vrouwelijke Genitale Verminking aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Zoetermeer 2005.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (12)

De angst om voor zwak versleten te worden

MENNO HURENKAMP

Ik zit al een tijdje in het buitenland en het Nederlandse nieuws komt in brokken op me af. Dat het koud is laat men me dagelijks weten via de mail. Meestal met als ondertoon: je denkt dat je wat voorstelt met je winters in Moskou, maar de ijspegels hangen hier aan de bedstee. Dat Rotterdam een nieuwe burgemeester krijgt en wat daar voor wonderlijke dingen over gezegd worden krijg ik ook vanzelf mee. Soms ontgaan me ook zaken. Een integratieresolutie van het PvdA-bestuur, bijvoorbeeld. Ik beken dat ik door toeval eerst vluchtig een paar van de reacties heb gelezen die in dit s&D-nummer staan, en daarna pas de resolutie. Van onbevangingheid is weer geen sprake. Ik vraag me af voor wie dat eigenlijk nog wel geldt bij dit thema.

Met de deur in huis: het viel me niet mee, die resolutie. In één zin: de PvdA vraagt te veel van de mensen, te veel van de instrumenten en te weinig van zichzelf. De tekst had ook wat geïnspireerder gekund. Het eerbetoon aan Fortuyn op pagina 1 gaf even het gevoel een archiefstuk onder ogen te hebben.¹ En op pagina 2 volgt al de macro die Microsoft Word sinds 2002 gratis en voor niks in alle tekstdocumenten van politieke partijen doet landen: ‘nieuwkomers, hun kinderen en kleinkinderen moeten zonder voorbehoud kiezen voor de Nederlandse

samenleving’. Ach. De ironie van het ‘moeten kiezen’ voor één optie... Wat de PvdA wil, geldt in deze formulering ook voor mij en ik kan vanuit Moskou maar één ding terugzeggen: ik heb het lekker niet gedaan. Ik denk dat ook de rest van Nederland zo verstandig is om alleen in het aangezicht van dood en liefde zonder voorbehoud te kiezen en dat men zelfs dan meestal nog wat te sjacheren ziet.

Ter zake. De nota staat vol goede punten en er is maar weinig waar ik zonder meer tegen ben. Strengere wetshandhaving op het terrein van vrijheid van meningsuiting en discriminatie, zuinig aan met boerka’s, weg met eerwraak, wie wil het niet? Straffe opvoedingsondersteuning, meer en beter praktijkonderwijs, getrapt burgerschap (eerst geld verdienen, dan pas sociale zekerheid): je kunt de resolutie ook lezen als codificatie van de harde bestuurlijke hand van de afgelopen jaren. En voor zover de overheid meer op haar strepen gaat staan omdat ze haar eigen ambities serieus neemt is daar genoeg voor te zeggen. Maar nu wordt dit streven uitdrukkelijk gegrondvest in een Nederlandse context. Ik denk tenminste niet dat een linkse (‘liberal’) Amerikaan Sint en Piet zo zou verdedigen als de PvdA doet op pagina 8. (‘Hier past een open houding.’) Die specifieke Nederlandse context zou niet zo’n punt zijn, ware het niet dat de toon van het document tamelijk revanchistisch is. Althans, in mijn denkraam is een koortsthermometer nodig voor auteurs die in een verhaal

71

Over de auteur *Menno Hurenkamp is politicoloog te Moskou*

Noot zie pagina 75

over de 'gedeelde toekomst van Nederland' de zin opnemen: 'Op straat is de politie de baas, niemand anders.' Ongetwijfeld met goede bedoelingen richting ploeterende agenten en getergde burgers. Maar op een toekomstvisioen zet je een opgewekte editor.

De toon, verzuchten nu de cultuurcritici, daar heb je die vermaledijde toon weer. Laten we het toch eens over de feiten hebben in plaats van dat politiek correcte socio's zeuren over de toon. Prima. De feiten, we gaan het elkaar gewoon dui-

De verbeelde of echte gemeenschap Nederland verdwijnt eerder onder water dan onder moslims

delijk zeggen. Hoezo klagen over 'onafgeronde discussies over moslimmannen die vrouwen de hand weigeren te schudden' (pagina 7) wanneer elke talkshow al een verbod heeft uitgevaardigd om nog één randdebiel tevens geflipte korangleerde hierover met Rita 'u moet nog veel leren' Verdonk in debat te laten gaan? Feit is dat die discussies onafgerond zijn omdat halfsterke islamkenners maanden doorzeuren over een praktijk die zeloten van allerlei slag er wereldwijd al eeuwen op na houden. Net wanneer je denkt dat het af is, komt de PvdA met een nota.

Ik vlieg er stevig in omdat het verlichte nationalisme waar nu op links hardnekkig naar gezocht wordt meer inhoud nodig heeft om zich staande te houden tegenover *the real thing* op rechts. Als je het vaderland wil prijzen of gebruiken — waar geen principiële bezwaren tegen zijn, integendeel — dan moet je je eigen verhaal vertellen. Je moet niet de agenda van Wilders fluiten in een opgewektere toonsoort. De verbeelde of echte gemeenschap Nederland bestaat al een tijdje en zal ook nog wel even blijven bestaan: ze verdwijnt eerder onder water dan onder moslims. Dat is geen mening maar een feit. Het is zinvol om te blijven praten over

de gevolgen van immigratie. Maar hoe het aanhoudende gejeremieer dat migranten de bijl aan de wortel van het land leggen te verklaren, dat zal een van de cruciale taken voor historici van over een paar decennia zijn.

Herlees bij wijze van voorschot daarop de universeel citeerbare studie over de Amerikaanse democratie van Alexis de Tocqueville. Dit keer niet over de civil society, maar over de extreme zelfvoldaanheid die het óók het product kan zijn van democratische besluitvorming. (*Democracy in America*, Penguin-uitgave van 2003, pagina 287-305.) Er is geen land, zo verbaast De Tocqueville zich, waar men meer zweelgt in zelffelicitaties en waar minder onafhankelijk gedacht wordt dan in het democratische Amerika. Niet dat er altijd tirannie van de meerderheid heerst in Amerika, zegt de Franse aristocraat. Maar je bent als minderheid afhankelijk van de goede wil en de luimen van de regering. Aan de wet en de officiële instanties heb je niks. De meerderheid dwingt de regering deze in haar voordeel aan te wenden, met het wegsturen van die regering als stok achter de deur. De wetten kunnen nog zo liberaal zijn, wanneer een bestuurder niet daadwerkelijk zelf in actie komt voor de minderheden, dan kunnen ze hun rechten op hun buik schrijven.

De energie waarmee Nederland zich de afgelopen jaren rond de vlag verzamelt doet hier sterk aan denken. Kuddegewijs hijst de natie zich op het schild waaraan ze *en passant* tevreden haar rug schuiert. 'We verschillen steeds meer van elkaar, qua herkomst en afkomst maar ook qua levensstijl en gezinnsamenstelling', heet het al in de eerste alinea van de PvdA resolutie. Maar het is alleen al gezien de bandbreedte van de politieke meningen over integratie de vraag of daar iets van klopt. En wie te beroerd is dat toe te geven, steke zijn licht 's ochtends of 's avonds op in de buurt van de A12, om daar te kijken hoe we met zijn allen verschillen 'qua levensstijl'. Het kan zijn dat dit land in verwarring is, maar dan wel met z'n allen tegelijk over hetzelfde onderwerp, met min of meer dezelfde oplossingen. Is dat verwarring of blikvernauwing?

In het najaar brachten lastige jongeren in Gouda het hele land in rep en roer, maar vanmorgen trof ik de stad nog op Google Earth. Vaandelvlucht onder risicogroepen is universeel: niet goed en misschien ook niet goed te praten. Maar het zou ook problematisch zijn wanneer het anders zat. Neem de 'Marokkaans-Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse rotjochies' uit de resolutie. (Achter dat denigrerende 'rotjochies' gaat een wereld van minachting schuil. Ooit komt er een historisch onderzoeker die zich over déze woordkeus op déze plek gaat verbazen en zij zal publiceren onder titel 'Oudkerk en toen. Links schelden'.) Het valt te voorspellen dat het ook niemand zou bevallen wanneer ze wél trots op Nederland zouden zijn. 'Ik zit in de heerlijke goot van mijn heerlijke land.'

Vanuit beleidsmatig perspectief is het onzin dat religieuze fanaten, jonge lastpakken, voortijdige schoolverlaters en buitengesloten vrouwen zo rigoureuze onder één noemer worden geschaard als de resolutie doet. Ze beheersen allemaal wel een deel van het verlangde burgerschapsrepertoire, zoals de meeste Nederlanders daar ook vaker een deel van beheersen dan dat ze het verschil tussen actief en passief kiesrecht kennen. Maar het debat is zo sterk 'geculturaliseerd' dat een beetje burgerschap nu ook de PvdA niet meer genoeg is. Veel politieke strijd is teruggebracht tot vraagstukken van moraal en fatsoen, van geschiedenis en herinnering, van kleding en houding. Zo kunnen telkens andere tekorten aan burgerschap worden geïdentificeerd. Het traditionele 'zelf je broek ophouden' is vervangen door 'zelf je boerka afdoen'. Het zijn niet dezelfde dingen. Voldoen aan een aantal culturele verwachtingen mag wel gevraagd worden, makkelijk is anders. Mondigheid is soms goed, zorgzaamheid is soms goed, kerkgang is soms goed. Maar zeker moslims kunnen er maar beter mee uitkijken. Je hebt zo een nota aan je broeka hangen.

Die nota draait steevast om onbehagen en dat is volgens de onheilszeggers altijd een teken van anomie, afkeer van de staat en van de maatschappij. Weimar is nooit ver weg en

waakzaamheid is dus geboden! Maar ook de verzorgingsstaat werd op basis van onbehagen gemaakt, en nu dus de multiculturele staat: onbehagen is een duurzaam maatschappelijk verschijnsel en werkverschaffend bovendien. Laten we dus niet te paniekerig doen. Men wil in de oude wijken — of elders — niet meer contact met wie dan ook, zoals de PvdA resolutie wel herhaaldelijk veronderstelt, clichés uit het sociale beleid herkauwend. Men wil een comfortabel leven leiden en voorspelbaarheid speelt daar een grotere rol in dan hand-in-hand met de hele buurt de straat door op elke mooie zomeravond. Mensen moeten ongeveer weten wat hun burens bezighoudt, zodat ze hen verder met een gerust hart kunnen negeren.

De resolutie reikt daartoe een heldere driedeling 'normeren, confronteren en tolereren' aan, waarbij vooral 'confronteren en bespreekbaar maken' cruciaal kan zijn. Wanneer we dan toch via de cultuur aan een gedeelde toekomst willen werken, is 'confronteren en bespreken' een handig element van 'de Nederlandse cultuur' met bestaansrecht in de ogen van huidige en voorgaande generaties. Relatief makkelijk uit te leggen aan nieuwkomers bovendien. Het biedt ruimte voor wat eerder in het WRR-rapport over nationale identificatie wel benoemd werd als procesmatige identificatie. De kunst is om via het dagelijks leven deel uit te maken van de gedeelde gemeenschap, niet via opdrachten als 'aanbid Willem van Oranje' of 'schmink je zwart en bedreig een kind met een bos takken', maar door de wisselwerking met andere mensen op de werkvloer of op school of in de buurt. Het onderhouden van een dialoog over verschillende culturele (maar ook economische en politieke) praktijken kan in dat perspectief met recht een belangrijk deel van de Nederlandse geschiedenis genoemd worden. Het is geen nieuws, maar dat is niet erg.

Het nieuwe zou in het 'hoe' van het 'confronteren en bespreken' schuilen. Door daarop in te gaan zou het PvdA-bestuur een nieuwe stap kunnen zetten in het debat over immigratie. Wat gebeurt er precies, of wat zou er moeten ge-

beuren, wanneer je bepaalde gemeenschappen confronteert met ongewenste praktijken: *wie* zegt *wanneer* en *met welke verwachtingen* tegen imam huppeldepup dat vrouwen uit Rotterdam-Zuid naar Nederlandse standaarden meer buitenlucht nodig hebben? En *wie* doet *wat* wanneer de man zich niets van de confrontatie aantrekt, of de vrouwen niet van de imam? En wat hoop je dat de man terugzegt tegen anderen, zoals grootverdienende bankiers of een slechts in een veter geklede scholiere van vijftien? Helaas gaat

Het traditionele ‘zelfje broek ophouden’ is vervangen door ‘zelfje boerka afdoen’

de resolutie niet veel verder dan dat confronteren en bespreken belangrijk is. De nauwelijks impliciete suggestie blijft dat na ‘confrontatie en bespreken’ de nieuwkomer zijn fratsen moet staken. Dat is te dun.

Het is natuurlijk minder sexy om je docenten, jeugdwerkers, politieagenten en ook je burgers zelf te willen scholen in geven en nemen, dan om gewichtige stellingen over de juiste verhouding tussen emancipatie en rechtsstaat te betrekken. Goed, zoek het dan in een andere richting, mogelijkheden genoeg. Alleen, wanneer in het land van Arend Lijpharts ‘pacificatiedemocratie’ en Abraham Kuypers ‘sovereiniteit in eigen kring’ iedereen te hoop loopt tegen ‘parallele gemeenschappen’ — *whatever those may be*, het PvdA-bestuur schrijft erover op pagina 10, 13 en 17 — dan moet je alleen al om strategische redenen een ander uitgangspunt zoeken dan verlangen naar meer uniformiteit. Soevereiniteit, wanneer geen recht voor groepen burgers, dan toch op zijn minst een plicht voor een politieke partij?

Maar wie het aan ruggengraat ontbreekt om na de — volkomen terechte — constatering dat de Nederlandse taal van groot belang is voor deel-

name aan de maatschappij, direct op te merken dat Engels (of Chinees) in toenemende mate ook onmisbaar wordt, is gewoon bang voor Geert Wilders. De laatste merkte ergens vorig jaar op dat Aboutaleb als burgemeester van Rotterdam net zo gek was als een Nederlander als burgemeester van Mekka. Nu zou Mekka best profiteren van een paar jaartjes Opstelten of Dales, maar waar het om gaat is dat in de resolutie geen spoor van trots op deze burgemeester te bekennen is of trots op wat dan ook. Men blijft dicht bij de uit de media bekende probleemdefinities van oververtegenwoordiging van allochtonen in de verkeerde rijtjes. Daarmee wordt het zicht ophouden op elke andere visie op Nederland dan als een land waarin migranten eindelijk ophouden met opduiken als sociale kwestie.

Neem de invulling van burgerschap. Burgerschap is niet meer dan een instrument. Het is geen doel om, zoals burgerschap in de definitie van de Britse socioloog T.H. Marshall heet, ‘volwaardig lid te zijn van de gemeenschap’. Het is een nogal handig *middel* om een beter leven te organiseren, voor jezelf of voor anderen. En dat lukte de afgelopen eeuwen ook met horten en stoten. Maar het ‘volwaardige burgerschap’ van de resolutie is een *doel* dat alle nieuwkomers zich moeten stellen: ze moeten een kerstboom van normen en waarden onderschrijven en activiteiten ontplooiën waar amper één Nederlander gedurende langere opeenvolgende tijd aan voldoet. Ze moeten ‘anderen ontmoeten en waarderen’. Nu heb je aan sociaal contact inderdaad in allerlei opzichten veel, maar het laat zich slecht voorschrijven, en het geven of krijgen van waardering al helemaal. (Voetganger tikt andere voetganger op de schouder: ‘Jij gaat mij aardig vinden, mannetje.’ Hm.) De PvdA maakt van burgerschap een credo in plaats van een kruiwagen.

Vanuit het perspectief van een progressieve partij is dat te mager. Burgerschap platslaan tot loyaliteit aan zogenaamd robuuste en liberale instituties als de Grondwet en het parlement doet ons emancipatie uit het oog verliezen. Zie De Tocqueville: dit soort mooie democratische

erfenissen biedt geen garanties voor de toekomst van andersdenkenden. Progressieven of sociaal-democraten moeten hardnekkig zoeken naar de manieren om individuele en groeps-emancipatie te bewerkstelligen *tegen heersende machten in*. Wat ben je voor linkse partij als je alleen nog maar op de (aspirant) burgers moppert? Die heersende machten kunnen allerlei zijn. Belangrijk is om er in dit verband niet alleen de zwakke kanten van de islam van te maken. De resolutie suggereert dat de kwaal overwegend daar ligt, door te wijzen op een gebrek aan 'thuiscultuur', een overschot aan 'machocultuur', 'zelf aangemeten slachtofferschap'.

Maar waar is de analyse van de zelfgenoegzaamheid waarmee de overheid scholen en buurthuizen afscheept met de uitvoering van huizenhoge ambities over allemaal samen meedoen met elkaar in dezelfde taal met dezelfde ideeën over eten, drinken, mannen en vrouwen; de zelfgenoegzaamheid waarmee, 'foutje bedankt', de politieke elite nu collectief te hoop loopt tegen drie decennia succesvol en minder succesvol integratiebeleid, overigens zonder dat dit merkbare invloed heeft op de nieuwe ambities; de zelfgenoegzaamheid waarmee allerlei 'echte' Nederlanders (Duitsers, Fransen, Britten) het doen voorkomen alsof de vesting Holland (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië) geen zakelijk, sociaal en cultureel deel uitmaakt van een tamelijk omvangrijke wereld? Iets over de zelfgenoegzaamheid van Rijkman Groenink die thuis zijn geld zit te tellen terwijl wij zijn failliete bank overeind houden, dat is wat mij betreft ook altijd aardig, alleen mogelijk *off topic*.

Je kunt mensen voorhouden dat er een serie boze krachten in de wereld is waar je met steun van de kiezers een eind aan wilt maken. Daarmee begin je natuurlijk in Nederland want anders schiet het niet op, echter altijd vanuit het bewustzijn dat macht zich niks van grenzen aantrekt. Een spoortje scepsis jegens nationalisme mag ook van post-2001 progressieven verwacht worden: Nederland als misschien wel het belangrijkste kader om het gevecht te voeren tegen achterlijkheid, hebberigheid,

vrouwenonderdrukking, rassenhaat, ongelijkheid en oh ja, zelfgenoegzaamheid. En bij dat gevecht helpen politieke en sociale vaardigheid goed ('confronteren en bespreekbaar maken'): dat is burgerschap. In plaats daarvan betreft de PvdA de stelling dat het onderschrijven van een reeds bestaande verzameling praktijken recht geeft op een plek in 'ons land'. Die deun is te bekend. Uit de resolutie spreekt veel angst om voor zwak versleten te worden. Maar de veronderstelling dat er slechts één manier bestaat om sterk te zijn wordt dagelijks gelogenstraf in de economie, de sport, de media, in alle werelden waar concurrentie heerst. Wanneer niet ook om ideeën geconcurrereerd wordt, ja, dan rest de puntsgewijze PvdA-visie op een 'gedeelde toekomst' waar onbehagen het eerste en emancipatie het laatste liggende streepje is.

Ik weet wel dat je, 'als wethouder zijnde', 'met je poten in de modder van het bluswater' nauwelijks de boer op kunt met al te grote ideeën over onrecht. Grotestadproblematiek is geen kinderspel. Je bent al blij wanneer je kiezers merken dat er geen brommers meer gepikt worden — en terecht. En al die nieuwkomers werken ook niet makkelijk mee. Dus als wat gastjes een paar petsen moeten hebben om vooruitgang te boeken, hopla. *Give us the tools and we'll finish the job*. Maar retoriek doet ertoe, niet voor niets constateert ook de resolutie een paar keer dat het eigenlijk niet de bedoeling is dat mensen op hun achternaam afgerekend worden. Wanneer het bij tijd en wijle onvermijdelijke pragmatisme niet terug te leiden is tot een paar autonome idealen, waarin menselijk geluk niet gereduceerd wordt tot landsgrenzen, waarom zou je het dan opschrijven?

Noot

- 1 De paginanummering in dit artikel is gebaseerd op de pdf-versie van de concept-resolutie zoals die te vinden is op www.pvda.nl (red.).

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (13)

Ons land is zoveel beter

NAUSICAA MARBE

Hoeveel mensen zouden *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* — op de PvdA-site pas na tig keer klikken vindbaar — eigenlijk hebben gelezen? Vast niet zoveel als zij die de afgelopen tijd uit de media vernamen dat de PvdA daarin een flirtage begon met het populisme of leentjebuurspeelde bij extreem-rechts. Treurig. Zo ontstaat bij een breed publiek het beeld van de 'draaipartij' die ongegeneerd tegen die vermaledijde Pvv aanschurkt. Met deze resolutie zou de PvdA alles verloochenen waar ze ooit voor stond — een nieuw dieptepunt.

Malle aantijgingen. Het is juist de vaagheid ten opzichte van schrijnende problemen, de politieke correctheid die altijd averechts werkt, de angst voor confrontaties die er de afgelopen jaren voor zorgden dat de sociaal-democratische idealen zijn verwaarloosd. Nu lijkt de PvdA eindelijk afscheid te nemen van dit purgatorium van besluiteloosheid.

De resolutie heeft geen boodschap aan politieke of culturele tegenstellingen. Haar uitgangspunten blijven — of blijken, nadat iedereen zich afvroeg waar de PvdA in godsnaam voor stond — de klassieke sociaal-democratische idealen van emancipatie, verheffing en gelijke kansen. Dat instrumentarium moet in ere hersteld, lijkt de boodschap, want het is bij uitstek geschikt om aan multicultureel Nederland te sleutelen.

Als columnist die de PvdA vaak verweten heeft met te veel monden — en daarbij ook nog met dubbele, demagogische en zelfs meervou-

dige, zoniet ernstig verstrengelde tong — te spreken, ben ik in m'n nopjes dat dit duidelijke, kritische en vastberaden geluid weerklinkt. Maar daarmee zijn we er nog niet.

De vijanden van de sociaal-democratische idealen zijn tegenwoordig allesbehalve eenvoudig aan te spreken en te bestrijden. Het gaat niet 'enkel' om armoede, verpaupering, ongeletterdheid, gebrek aan gezondheidszorg, werk of sociaal perspectief. Dat alleen al was en is geen makkelijke klus om te klaren, laat staan de ernstige problemen rond de multiculturele samenleving, die wel avontuurlijk bont is, maar daardoor nog niet vanzelfsprekend leefbaar.

Waar het op neerkomt: geconfronteerd met islamisme, jihad en terrorisme — ook hier, dichtbij huis — hebben we het ineens over overleven, voordat het over samenleven gaat. Op de dag dat ik dit opschrijf, hebben de Taliban in Pakistan scholen opgeblazen uit protest tegen onderwijs aan meisjes. Dat is geen ver-van-mijn-bed-show, maar een bekend extremistisch geluid. Gematigde moslims kunnen zichzelf en de rest van de wereld niet beschermen tegen deze waanzin. Beschaving legt het af tegen zulke barbarij. We hebben in Nederland ordediensten die scholen kunnen bewaken en legio moslims die hun dochters liefst op de universiteit zien, maar ook soortgelijke haatpredikers als in een schurkenstaat als Pakistan. En ze winnen vooral jonge harten en zielen, met succes. We kennen in Nederland de vrijheid van meningsuiting, desalniettemin kunnen veel — altijd te veel — politici en opiniemakers niet zonder lijfwachten van huis. De enige rem op de vrijheid van

76

Over de auteur Nausicaa Marbe is schrijver

meningsuiting zou, naast de grens van het strafbare feit, een incidentele keuze moeten zijn om iets of iemand te ontzien. Nu zitten we opgescheept met de permanente rem van de zelfcensuur uit angst voor bloedvergieten — in Néderland nota bene. Alle hoopvolle ontwikkelingen rond de integratie van moslims in Néderland ten spijt, tegen islamisme en religieus geïnspireerd geweld staan we machteloos.

Oog in oog met dit probleem spreekt de resolutie van de PvdA zich uit tegen de tolerantie van zulk extremisme. En terecht. Als iets fnuikend is voor de sociale cohesie, voor wederzijdse acceptatie, voor de godsdienstvrijheid in Néderland en voor de groeikansen van de liberale islam, dan is dat de psychologische terreur van radicalen en de permanente geweldsdreiging. De angst die dit inboezemt is fictief noch overdreven. Mensen ruiken onraad, herkennen een fenomeen dat hun wereld misvormt en keren zich daartegen met gevoelens van machteloosheid: wantrouwen, afgrijzen, afstand. Die kun je niet afdoen als multiculturele groeipijnen. Beter is het ze te benoemen als terecht verzet.

De resolutie pretendeert niet over wondermiddelen te beschikken, maar erkent de noodzaak van een ideologisch offensief tegen de haat gericht op het Westen. Zwart op wit staat dat er niet, maar hoe moet ik anders het pragmatische patriottisme verstaan, dat gedurig in de tekst resonanceert?

Naast een strenge wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding pleit de resolutie voor normbesef en bewustwording. Versterking van de rechtsstaat, confrontaties en — waar het kan — tolerantie. Vrijheid en veiligheid van een ieder staan voorop.

Je kunt het daar moeilijk níet mee eens zijn. Toch bevat het voorstel voor zo'n aanpak passages die omstreden zouden kunnen worden. Dat geldt vooral voor hoofdstuk twee, getiteld 'Ons Néderland'. Daarin wordt de visie op nationaliteit en loyaliteit uiteen gezet. (Ik omzeil hier grotendeels de ingewikkelde kwestie van de dubbele nationaliteit versus loyaliteit: daar kleven te veel — juridische — nuances aan om

die in vogelvlucht te schetsen. Alleen dit: er zijn uitstekende juridische mogelijkheden om het fenomeen in te perken vanaf de tweede of derde migrantengeneratie. Daarbij vraag ik begrip voor de eerste generatie, die nog sterke banden heeft met het land van herkomst. Niet iedere migrant komt uit Marokko of Turkije, met hun

Al staat het er niet zwart op wit, de resolutie erkent de noodzaak van een ideologisch offensief tegen de haat gericht op het Westen

dwingende overheden. Menig migrant echter stamt uit landen met hoogst andersoortige vormen van wetgeving en bureaucratie. Familiezaken zijn vaak beter en soms uitsluitend te regelen met dat niet-Nederlandse paspoort. Onze wet houdt gelukkig rekening met zulke uitzonderlijkheden.)

Wie 'Ons Néderland' leest, huivert in eerste instantie bij de bombastische frases, de gladde formuleringen als in zo'n op Amerikaanse leest geschoeide verkiezingscampagne. Wie daar doorheen prikt, krijgt te verstaan dat we onze democratie niet meer voor lief moeten nemen, maar haar ontstaan moeten kennen, begrijpen, waarderen en verdedigen. Dat doen we door een nieuw idee van volwaardig burgerschap te verkondigen dat alle kinderen met de paplepel op school zal worden ingegoten. Op prille leeftijd reeds krijgen ze voor de kiezen wat onze democratie zo bijzonder en waardevol maakt. Dit alles bewaken we in een maatschappij, gesausd met solidariteit en wederzijds respect, waarin discriminatie driest bestreden wordt en alle talenten maximale kansen krijgen. 'Een volwaardige burger bouwt mee aan een gezamenlijk Néderlanderschap.'

Verhip. Dat hoor je toch zelden in weldenkende kringen, zulke ferme patriottische praat. Maar de waarheid is: er staat niks dat mensen

pijn of onrecht doet, ze armer of dommer maakt, ze in onvrijheid en onveiligheid laat leven. Het is een volstrekt legitiem ideaal, al klinkt het nog zo gelikt. Desondanks is het zeer de vraag of dit collectivistische elan daadwerkelijk aanslaat bij de zo eigenzinnige Nederlanders, oude en nieuwe. Hier gaat het allang niet meer over de boel bij elkaar houden, maar over de boel aaneensmeden — met alle neuzen dezelfde kant op. Er zijn historische momenten die om zo'n aanpak vragen, wellicht is het onrustige decennium na 11 september 2001 er zo een.

De soep wordt bovendien lang niet zo heet gegeten als de resolutie die opdient. In de praktijk zal natuurlijk blijken dat je als volwaardig burger de staketsels van de rechtstaat kunt koesteren, maar dat je zo'n cascowoning zult moeten inrichten naar eigen signatuur — voor zover je de ander daarmee niet schaadt. Ik geloof niet dat de PvdA met deze resolutie een staatsdoctrine wil inluiden of nieuwe vormen van nationalisme beoogt aan te wakkeren. Ook loyaliteit aan Nederland lijkt een idiote eis als daaronder klakkeloze vereenzelviging met de Nederlandse staat of vaderlandse 'ziel' wordt verstaan. Maar als het gevaar bestaat dat de samenleving van binnenuit gesloopt wordt door haat, discriminatie, godsdienstwaanzin en on-aangepastheid, dan is zo'n beroep op solidariteit met het grotere geheel dat goed voor ons allen is, misschien kansloos, maar wel legitiem.

78 Nieuw en wat bevreedend is de bombarie waarmee hier vanzelfsprekende dingen worden gebracht. Autochtonen weten maar al te goed waar ze aan toe zijn met hun democratie, wat ze kunnen saboteren en wat niet, wat ze nooit te grabbel zullen gooien en hoe we het hier vooral gezellig met elkaar kunnen houden. Want daar gaat het in Nederland nog steeds om, alle internationale winden die er waaien ten spijt. Dat dit gedachtegoed nu afgestoft weer opgediend wordt, is geen opfriscursus voor Jan met de Pet. Het is een stevige spoedcursus democratie voor nieuwkomers. In het bijzonder voor hen die geen trek hebben in de uitdagingen en verantwoordelijkheden van de westerse vrijheid. Met

als pluspunt dat oude en nieuwe Nederlanders in dit burgerschapsmodel volstrekt elkanders gelijken zijn.

De kracht van zo'n saamhorigheidsmodel kan tevens de zwakte zijn. De vanzelfsprekendheid van wat mensen in een democratie bindt, wordt potsierlijk als het ineens gedrukte letter wordt. En die potsierlijkheid kan schadelijk werken als die mikpunt van spot en kritiek wordt: wat niemand serieus neemt, kan geen gemeenschap smeden en vormgeven. Constant hameren op gedeeld burgerschap kan iets geforceerds krijgen, iets machinaals. Men prevelt de correcte leuzen, maar er verandert niks.

Het gaat in Nederland allang niet meer over de boel bij elkaar houden, maar over de boel aaneensmeden

En toch lijkt dit een goede weg. De anti-westerse agitatie is immers ook niet mis. Migratie laat sommigen zwakker aankomen in hun nieuwe thuishaven dan ze uit hun oude land vertrokken zijn. Religieuze orthodoxie en islamisme bieden instant houvast. Het zou mooi zijn als we erop konden vertrouwen dat het laissez-faire van de democratie zal zegevieren, dat bewustwording tot vreedzame keuzes leidt, dat verleiding altijd beter werkt dan dwang. Soms gaat het ook zo. Maar dat betekent niet dat er geen strategie moet zijn om te voorkomen dat het misgaat.

Daarom mag een leraar zijn klas bijbrengen wat de westerse democratie bijzonder en verkieslijk maakt. Ja, dat leest u goed: hij brengt zijn leerlingen bij dat onze staatsvorm zoveel beter is dan zoveel andere, en dat zulks in direct verband staat met de westerse cultuur. Dat houdt uiteraard niet in dat mensen uit andere contreien minderwaardig zijn of dat hun cultuur niet deugt. Maar het totaalpakket

dat we hier bieden is beter, in zoveel opzichten. Natuurlijk mag dit geen doctrine zijn, maar niemand wordt slechter van enig vertoon van gezond verstand.

De beschaafde menselijke natuur leert dat we altijd redenen bedenken om drastische veranderingen niet door te voeren, uit angst dat het middel erger dan de kwaal is. *Maar*. Op de gelijkheid van man en vrouw — een ander punt in de resolutie — mag nooit worden beknipt. Als vrouwen tot huisdieren dreigen te worden gemaakt, is rigide wetshandhaving gewenst. Waarom mogen in die schimmige Vogelaarwijken misogyne mannen hun ongunstige gang gaan? Het is bekend dat de blijf-van-mijn-lijf-huizen bevolkt worden door moslima's, gevlucht voor hun eigen familie. Iedere dag dat Den Haag, voor mijn part Europa, niet hun kant kiest door met een structurele oplossing te komen, is verloren tijd. Aparte inburgeringcursussen voor vrouwen om te voorkomen dat niemand komt opdagen zijn een zwakgebod. Een op verheffing gerichte overheid zou juist creatief moeten zijn in het verkopen van onze *way of life*. Het gaat hier niet om folklore, maar om essentialia teneinde in Nederland te kunnen functioneren. Wie bij iedere stap differentieert naar sekse, geaardheid of religieuze overtuiging moet beteugeld worden in deze misconceptie van de realiteit.

Ook religieonderwijs op openbare scholen is een heikel punt. Om lijfstraffen op zondagscholen te voorkomen wordt segregatie en wellicht zelfs orthodoxie of radicalisering in de hand gewerkt. Er is niks mis met een overheid die géén islamlessen aanbiedt, zolang zij die lessen elders wel toelaat. Niet alles wat misgaat in de moslimgemeenschap, moet door de overheid worden gecompenseerd. Pak die lijfstraffen aan en houd als overheid je seculiere rug recht. Ahmed Marcouch zei onlangs terecht dat tolerantie jegens orthodoxie de ware proeve van democratie is. Maar verwar tolerantie niet met privileges, schadelijke coulantie en gebrek aan waakzaamheid.

Tot slot: de integratieresolutie benadrukt dat de PvdA altijd de kant van het individu in zijn of haar ontwikkeling zal kiezen. We zullen zien. Veelbelovend is ook dat de resolutie benadrukt dat de vrijheid van godsdienst nooit boven de vrijheid van meningsuiting gaat. Ook dat werd tijd. De eerste bestaat tenslotte bij gratie van de tweede, terwijl de tweede te vaak moet lijden onder de eerste. Zo op papier lijkt de PvdA veel zaken eindelijk bij het rechte eind te hebben. Nu nog doorzetten en volhouden. En telkens als bij omstreden kwesties tolerantie de oplossing lijkt, moet de beslissende vraag gesteld worden: hoe bevorderlijk is deze tolerantie voor de vijanden van onze rechtsstaat?

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (14)

Integratie begint in het klein

BÜLENT ISIK

De kern van de integratieresolutie is de drieslag normeren/confronteren/tolereren (respecteren). Die is bedoeld als handvat bij het oplossen van conflicten rond integratie. Ik betwijfel of dit soort strenge woorden, van buitenaf 'opgelegd', een echte oplossing bieden. In mijn visie is het noodzakelijk om het individu veel meer centraal te stellen: de eigen verantwoordelijkheid van mensen om zich te ontwikkelen en voluit te participeren in de maatschappij. Persoonlijke motivatie, zelfinzicht en doorzettingsvermogen zijn dan de kernwoorden. Dat betekent overigens niet dat de overheid geen actieve rol te spelen heeft, integendeel.

80 Integratie is meedoen — via werk, maar ook via sociale contacten, bijvoorbeeld in je eigen buurt. In economisch opzicht gaat het om je talenten te gelde maken, zelf in je levensonderhoud kunnen voorzien. In sociaal-culturele zin betekent het: taalbarrières overwinnen, kunnen communiceren met officiële instanties, anderen begrijpen en je in hen kunnen verplaatsen. Enerzijds mag niet van mensen worden verwacht dat zij zichzelf en hun achtergrond verloochenen, anderzijds kan het niet zo zijn dat zij zich in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht onttrekken aan de maatschappij. Al dan niet gedwongen door armoede, oorlog of het verlangen naar betere leefomstandigheden zijn mensen naar Nederland geëmigreerd. Zij (en

hun nakomelingen) hebben de plicht om zich in te zetten, niet langs de zijlijn te blijven staan.

Hoe kan de overheid hen daarbij ondersteunen? Het 'zelf je broek ophouden' kan worden gestimuleerd door middel van goede scholing, goede werkomstandigheden, veiligheid en maatregelen die mensen ertoe aanzetten actief te zijn op de arbeidsmarkt. In sociaal-cultureel opzicht ligt er ook een taak voor de overheid: zij moet trachten de 'verborgen' taal van nieuwkomers te begrijpen. Het kan zijn dat die aan bepaalde begrippen een eigen betekenis toekennen, vanwege de connotaties ervan in hun land van herkomst. De woorden 'vrijheid', 'burger' en 'overheid' bijvoorbeeld — zeer relevant in het debat over integratie — kunnen heel verschillend geïnterpreteerd worden. Het helpt als bestuurders en overheidsinstanties zich daarvan bewust zijn. Alleen dan kan de ruimte worden geschapen om goed met elkaar te discussiëren. En ja, dan kan het er soms heftig aan toegaan.

Veel allochtonen hebben zelf ondervonden wat discriminatie is, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Daarvan is sprake, alle overheidsmaatregelen ten spijt en ondanks het verbod op discriminatie in artikel 1 van de Grondwet. Maar getuigt het van een juiste houding als degene die zich gediscrimineerd voelt, de slachtofferrol op zich neemt? Nee, dat is een reflex die uiteindelijk niemand iets oplevert. Het is beter de strijd aan te gaan, te vechten voor je idealen en te proberen een goede positie te bereiken in het land waar je leeft.

Eenieder moet zich doelen stellen: wat wil ik bereiken, wat is mijn plek in deze maatschappij,

Over de auteur Bülent Isik is wijkcoördinator in de gemeente Eindhoven en vice-voorzitter van de PvdA-afdeling Utrecht. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

wie wil ik zijn en waarom? Dit cruciale aspect zie ik weinig terug in debatten over integratie. Meestal worden die gehouden op een abstracter, onpersoonlijker niveau, waarbij alles draait om ge- en verboden. Uit eigen ervaring weet ik dat het maken van bewuste 'integratiekeuzes' niet vanzelf gaat. Jarenlang ben ik ermee bezig geweest. Ik koos ervoor, heel bewust, om deel uit te maken van de Nederlandse maatschappij en volwaardig mee te draaien. De opdracht die ik voor mezelf geformuleerd had was: 'Zij moeten weten wie ik ben en ik wil weten wie zij zijn.' Op tal van fronten heb ik geworsteld en ik worstel nog steeds: als ik weer eens merk dat alle mensen met mijn achtergrond over één kam worden geschoren, als ik voor de zoveelste keer moet uitleggen dat ik niet verantwoordelijk ben voor de misdaden die sommigen van hen plegen, als de eeuwige discussie over loyaliteiten en dubbele paspoorten weer eens oplaait. Meer in het algemeen worstel ik met de verrechtsing van de Nederlandse maatschappij. Juist uit al dit soort worstelingen en tegenslagen put ik de motivatie om me nog harder in te zetten.

Wie op het dak wil klimmen heeft een ladder nodig. En zo geldt ook: wie zich wil ontplooiën, het onderste uit de kan wil halen, optimaal wil meedoen in de maatschappij, kan wat hulp wel gebruiken. Met haar sociaal-democratische beginselen en grondwaarden levert de PvdA aan haar leden binnen de verenging en aan burgers daarbuiten materialen en gereedschappen om zelf een ladder te bouwen. Daartoe behoren onder meer bescherming van de rechten van minderheden en gelijke kansen voor iedereen. Maar dat is niet voldoende. Onze partij zou scherp toezicht op gemaakte afspraken, handhaving van wetten en regels en toepassing van sancties hoger op haar lijst moeten zetten — of het nu gaat om gedrag en prestaties van individuen of van, bijvoorbeeld, werkgevers.

Waar een wil is, is een weg. Maar waar een weg is, is niet altijd een wil. Zelfkritiek brengt zelfverrijking, je identiteit onderzoeken betekent jezelf (her)uitvinden. Een inspirerend voorbeeld van zelfkritiek zag ik laatst bij een

debat in een theehuis over eerwraak, met Turkse vrouwen en mannen, op initiatief van de vrouwen. Waar zelfkritiek ontbreekt, ligt negatieve beeldvorming om de hoek — van de allochtoon over de autochtoon en andersom. Wij/zij-denken is het gevolg. En dat kan weer leiden tot conflicten langs etnische lijnen.

Uiteindelijk begint integratie 'in het klein': op straat, in de buurt, op de werkvloer, op school. Elkaar ontmoeten, samen verantwoordelijkheid nemen voor je gedeelde leefomgeving — daar komt het op aan. En daar valt nog veel te verbeteren. Alle geslaagde initiatieven ten spijt tonen veel allochtonen in gemengde buurten zich nog te weinig betrokken bij wat er speelt. Wijkorganisaties zijn vaak eenzijdig van samenstelling, hetzij doordat allochtonen de taal te slecht beheersen of onvoldoende gemotiveerd zijn, hetzij doordat zij het gevoel hebben uitgesloten te worden door autochtone burens of professionals die uitstralen dat zij het beter weten. Dat moet veranderen.

Zelfkritiek is onontbeerlijk, ook in de politiek. Elke politieke partij, zeker ook de PvdA, moet zich de vraag stellen waarom het integratiebeleid heeft gefaald. Ook zelforganisaties — die verondersteld worden als bruggenbouwers te fungeren — en individuele allochtonen moeten dit doen. Hebben zelforganisaties en sleutelfiguren zich voldoende ingezet, de juiste initiatieven ontplooid? Wat is de waarde van een gezamenlijke iftar-maaltijd of gemêleerd buurtfeest als daarna ieder zijns weegs gaat? Voor het integratieproces levert dat dan weinig op. Veel waardevoller zijn gerichte discussies over waarden en normen, identiteit en cultuur, economische en maatschappelijke vraagstukken waar allochtonen en autochtonen mee te maken hebben. Als de integratieresolutie van het partijbestuur voor dit soort gesprekken een basis kan vormen, dan is dat winst. Het uiteindelijke resultaat moet zijn dat Nederland een land wordt met verschillende mensen met verschillende achtergronden die elkaar vinden in gemeenschappelijke belangen als vrijheid en emancipatie.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (15)

Werk, werk, werk

ŞENAY ÖZDEMİR

De integratieresolutie van Lillianne Ploumen is een knap stuk dat duidelijk maakt hoe ver we in Nederland nog afstaan van werkelijke tolerantie en broederschap. Opvallend is wel — en dat behoeft mijns inziens correctie — dat het geen betrekking heeft op integratie in het algemeen maar op de integratie van moslims. Mij is gevraagd een reactie op deze resolutie te geven vanuit mijn eigen ervaringen in Nederland en de ervaringen die ik opdoe in de Verenigde Staten, waar ik werk als gastdocent aan de University of Texas in Austin.

Slechts 410 van de 10.000 woorden die deze resolutie telt (dus minder dan 5%), zijn gewijd aan de échte integratieproblematiek, dat wil zeggen: de hoge werkloosheid onder migranten. Werk staat te boek als een belangrijke, zo niet de belangrijkste motor van integratie — ook de resolutie onderschrijft dit.

Mijn hele leven al wordt mij, dochter van Turkse migranten, naar het verschil gevraagd tussen Turkije en Nederland. Mijn antwoord was steevast: 'In Turkije vraagt men altijd eerst je naam, dan uit welke streek of provincie je komt. In Nederland volgt op de vraag "Hoe heet je?" altijd de vraag "Wat doe je?"' Daarmee wordt je persoon expliciet gekoppeld aan werk en status. Als je als migrant in een land woont waar werk een onlosmakelijk onderdeel is van een 'suc-

cesvol' bestaan, en je hébt geen werk, dan lijkt je bestaan in dat land dus zo goed als zinloos.

Mijn constatering werd bevestigd in een artikel van Steven Hill dat ik zo'n anderhalf jaar geleden las in *NRC Handelsblad*. Steven Hill, directeur van The New America Foundation, is bezig met een boek waarin hij vergelijkingen trekt tussen de vs en Europa. In het artikel waarin hij vijf mythen bestrijdt over het 'zieke, oude Europa', zegt hij: 'In Europa staat de werkgelegenheid voorop. Europa kent niet zozeer een verzorgingsstaat, maar eerder een samenhangend systeem van instellingen die erop zijn gericht iedereen gezond en aan het werk te houden. Op de juiste manier begrepen, vormen het economische en sociale systeem van Europa de twee helften van een goed ontworpen "sociaal kapitalisme", een ingenieus raamwerk, waarin de economie het sociale stelsel financiert ter ondersteuning van gezinnen en werknemers.' En hij vervolgt: '(West-)Europeanen kennen nog steeds universele sociale voorzieningen van de wieg tot het graf.'

Migranten moeten er inderdaad trots op zijn dat ze in een welvaartsstaat wonen. We genieten een goede gezondheidszorg, goed (en gratis) onderwijs voor iedereen, we hebben de mogelijkheid om zwangerschaps- en ouderschapsverlof op te nemen, we krijgen een uitkering als we (tijdelijk) niet kunnen werken.

Maar wat als je nooit werk hebt (gehad)? Je telt dan niet mee in een land waar arbeidsethos hoog in het vaandel staat. We weten allemaal dat de werkloosheid onder allochtonen twee keer zo hoog is als onder autochtone Nederlanders.

82

Over de auteur Şenay Özdemir is publicist en hoofdredacteur van *SEN Magazine*. Als gastdocent is ze tijdelijk verbonden aan de Universiteit van Texas te Austin (vs).

Noten zie pagina 84

De eerste generatie migranten werkte hard; werk was er genoeg. Maar kunnen we dat ook voor de nieuwe generatie zeggen? Wat is hun perspectief? Wat is hun 'drive' in dit leven? Wat zijn de dilemma's waar zij mee worstelen? Gelukkig zijn er genoeg positieve en hoopvolle signalen uit de samenleving. Degenen die kansen krijgen, pakken ze met beide handen aan. Als allochtone meisjes eenmaal aan een studie beginnen, studeren ze harder en ronden ze uiteindelijk een hogere opleiding af dan hun

Voor de eerste generatie migranten was er werk genoeg. Wat is de 'drive' van de jongeren van tegenwoordig?

autochtone studiegenoten. Bovendien blijkt uit CBS-cijfers dat niet-westerse allochtone moeders vaker fulltime werken (of een baan hebben van minimaal 28 uur) dan de autochtone Nederlandse vrouwen.² Van de Nederlandse moeders werkt één op de tien fulltime. Marokkaanse moeders werken tweemaal zo vaak fulltime; Turkse, Antilliaanse en Surinaamse vrouwen zelfs drie keer zo vaak. De PvdA zou programma's moeten opzetten om deze vrouwen aan het werk te blijven houden; het zou zonde zijn voor de toekomst van Nederland om geen gebruik te maken van hun tomeloze ambitie. Aan de andere kant moeten er ook programma's worden opgezet om nog meer allochtone vrouwen aan het werk te krijgen.

Daarnaast rijst de vraag: moeten we niet een maatschappelijke discussie voeren of mensen eerst moeten werken alvorens ze rechten — zoals op een uitkering — krijgen? Niet alleen migranten uiteraard, maar iedereen in Nederland. Zou het ethisch acceptabel zijn om bijvoorbeeld van importbruiden te eisen dat zij niet in hun eigen taal maar in het Nederlands hun rijexamen afleggen? Nog een stap verder: kunnen

nieuwe migranten verplicht worden te werken om 'punten' te verzamelen voor een permanent verblijf in Nederland? Ik weet het, het zijn vergaande ideeën. Soms moet je radicale voorstellen doen om iedereen wakker te schudden.

Werk is een van de meest effectieve wegen tot participatie. Werk kan ertoe leiden dat mensen gaan nadenken over hun vanzelfsprekend geachte tradities en gewoonten. In ieder geval brengt samenwerken de verplichting met zich mee om de emancipatie van anderen te accepteren. Kortom, werk leidt tot integratie. Werk is een stimulans om beter te presteren, onafhankelijkheid te verwerven. Hoe vaak hoor je niet van mensen die problemen hebben met buitenlanders, asielzoekers of allochtonen: 'Als die lui zichzelf kunnen bedruipen kan het me niet schelen hoe goed of slecht ze ingeburgerd zijn. Zolang ze maar niet komen potverteren vind ik het best.' Wie werk heeft, heeft veel te verliezen: een inkomen, een huis, misschien een zekere status of een mooie auto, waarschijnlijk ook veel sociale contacten. Werk leidt tot samenwerking, respect en veelal ook tot verbroedering. Mensen zullen veel toleranter tegenover 'de ander' staan als ze dezelfde doelstellingen delen, als ze bijvoorbeeld samenwerken aan een opdracht of een project. Al ondernemend leren ze elkaar en elkaars cultuur kennen. Dat is het effect van samenwerken en dus van samen leven — het motto van het huidige kabinet. Werkloosheid is een gegeven dat universeel als negatief wordt ervaren. Niemand — of men nu inburgeraar, migrant, moslim is of niet — zegt graag hardop dat hij werkloos is.

Toen mijn zoon en ik kort geleden arriveerden in Austin, Texas, kregen we een warm ont-
haal. Amerikanen zijn doorgaans erg nieuwsgierig naar nieuwe dingen en maken daar graag deel van uit. Anders dan Nederlanders hebben ze al jarenlange ervaring met migratie. Dat geldt zeker voor Texanen, die onder zes nationale vlaggen hebben geleefd. Iedereen die je hier tegenkomt heeft gemengd bloed: sommigen Germaans (Duits, Hollands), Italiaans, maar ook velen Latijns-Amerikaans (vooral Mexicaans en Costaricaans). 'Welcome to Texas', hoorden we

steeds. Mensen doen er alles aan om ons verblijf zo aangenaam mogelijk te maken. Onze reactie is dat wij met respect en bewondering omgaan met de Amerikanen. We houden ons aan hun regels en we zorgen ervoor dat we zo min mogelijk opvallen. Natuurlijk is er van alles op het Amerikaanse systeem aan te merken, maar het kan geen kwaad om een aantal goede dingen de revue te laten passeren. Wellicht kunnen ze als inspiratiebron dienen voor de PvdA.

Een andere sleutelfactor op het pad naar succesvolle integratie is onderwijs. Ook hier kunnen we iets leren van de Amerikaanse mentaliteit. In de Verenigde Staten heb ik gezien dat kinderen worden opgevoed om het beste uit zichzelf te halen en competitief te zijn. Ze worden zelfbewust en pro-actief opgeleid, er wordt hun bijgebracht dat ze zelf iets van hun leven kunnen maken, ook migrantenkinderen. Dat gaat zo in het lager en middelbaar onderwijs, maar ook op de colleges. *Out-of-state* studenten moeten zich eerst bewijzen alvorens ze rechten kunnen doen gelden. Ze kunnen niet zomaar gebruikmaken van allerlei voorzieningen die studenten uit Austin wel tot hun beschikking hebben, zoals lagere collegegelden en goedkope faciliteiten voor wonen en vervoer. Pas als ze kunnen aantonen dat ze een vol jaar hebben gewerkt, kunnen ze hun *proof of residency* ophalen.

Een laatste opmerking tot slot, misschien wel de belangrijkste: de concept-resolutie van de PvdA begint met een tamelijk gedetailleerde passage over de samenleving die ingrijpend verandert en nog veranderen zal. Ik proef hier een vreemde ondertoon, alsof verandering per

definitie iets engs zou zijn. Waarom wordt die suggestie gewekt? Ik was aangenaam verrast toen ik ontdekte dat op de basisschool van mijn zoontje verplichte lessen Spaans worden gegeven, omdat 36% van de bevolking van Austin Spaanstalig (*hispanic*) is. De Spaanstalige kinderen krijgen zo erkenning, maar nog belangrijker: alle Amerikaanse kinderen worden 'klaargestoomd' voor een internationale wereld. Terwijl Amerikaanse scholen en universiteiten veel geld pompen in diversiteitsprogramma's en internationale uitwisselingen, 'to support and encourage international education to ensure that students and future leaders are prepared to meet the challenges of a global society'³, vrezen wij in Nederland dat de uitdagingen waarvoor we staan vooral veel ellende zullen opleveren. Welke boodschap geven we daarmee eigenlijk af aan onze jeugd? In Amerika ziet men globalisering als een kans en niet als een risico. Als de wereld verandert, is het nodig om ook zelf te veranderen. Dat is de boodschap die Nederland ook zou moeten uitdragen: de wereld verandert, we moeten mee-veranderen. Dat is leuk, uitdagend en we kunnen het!

Werk is de crux. Een effectiever pad naar integratie in een nieuwe leefomgeving is er niet, een inburgeringscursus is nooit voldoende. We moeten kinderen opvoeden tot volwassenen die in zichzelf geloven, die zichzelf durven te presenteren en die vinden dat ze alle kansen hebben gekregen. Zij zullen mensen worden die zeggen: 'Ik wil iets terugdoen, want ik heb veel te danken aan Nederland.'

Noten

- 1 Steven Hill, 'Vijf mythen over het zieke oude Europa', in: *NRC Handelsblad*, oktober 2007.
- 2 CBS, 19 november 2008.
- 3 The Texas House of Representatives.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (16)

De risico's van pragmatisme

MARIJKE LINTHORST

De integratie-resolutie van het partijbestuur is een gedurfde notitie. Zonder omhaal van woorden wordt erkend dat integratie niet vanzelf gaat: het is een ingewikkeld proces dat gepaard gaat met problemen en gevoelens van verlies en onbehagen. Gebleken is dat de resolutie aanleiding geeft tot discussie. Ik hoop dat dit er niet toe zal leiden dat alle heikele punten uit de tekst worden weggemasseerd.

De resolutie stelt terecht dat de Nederlandse samenleving zich onder het mom van tolerantie lange tijd onverschillig heeft betoond voor problemen rond integratie. Eén voorbeeld. In de jaren tachtig kwam aan het licht dat sommige meisjes die nog leerplichtig waren door hun ouders thuis werden gehouden, ook als zij zelf graag naar school wilden. Wij hebben daar indertijd geen stelling tegen genomen (vóór de meisjes, met desnoods als consequentie een conflict met de ouders). Het was eenvoudiger dit soort incidenten als een 'verschil in cultuur' te zien. Soms werden er nog wel initiatieven genomen om de scherpste kantjes van de situatie af te halen. Zo ontstonden er in 1985 in Rotterdam de zogenaamde Voorportalen. Leerplichtige meisjes die niet naar school gingen kregen hier onder andere naallessen, zodat zij in ieder geval het huis uitkwamen. In feite werd hiermee openlijk geaccepteerd dat hun ouders de wet ontboden. Ik kan dat niet zien als blijk van tolerantie, maar vind het laf en van onverschilligheid getuigen.

Over de auteur Marijke Linthorst is lid van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer en redacteur van S&D.

De resolutie erkent dat er de afgelopen decennia ten aanzien van immigratie en integratie geen adequaat beleid is ontwikkeld. Dat is overigens niet zo gek. De immigratie is veel sneller gegaan en veel grootschaliger geweest dan wie dan ook had kunnen voorzien. Ter illustratie: in 1991 verwachtte het gemeentebestuur van Rotterdam dat in 2000 25% van de bevolking van allochtone komaf zou zijn. In werkelijkheid bedroeg dat percentage in 2000 meer dan 40. Dat het beleid hier niet op was ingesteld is verklaarbaar. Maar het is goed om te erkennen dat het ontbreken van een adequaat beleid in een aantal gevallen tot ressentiment heeft geleid, met name bij autochtone Nederlanders. Zij raakten in snel tempo hun vertrouwde omgeving kwijt. En ieder mens, autochtoon of allochtoon, heeft een minimum aan houvast nodig om zich onderdeel te kunnen voelen van een samenleving. Dat geldt te meer als die samenleving definitief een immigratieland is geworden. De behoefte aan behoud van de eigen cultuur is immers niet specifiek voor allochtone minderheden, maar geldt net zo goed voor autochtone Nederlanders. Het feit dat de 'Nederlandse identiteit' niet eenduidig te beschrijven is op een manier waar alle Nederlanders zich in herkennen, doet daar niets aan af.

Hoewel ik de uitgangspunten van de concept-resolutie onderschrijf vind ik de praktische uitwerking niet altijd even consequent. De resolutie stelt terecht dat tussen passief tolereren en keihard verbieden nog een wereld aan mogelijkheden bestaat. Welke beleidslijn wordt gekozen laat het partijbestuur afhangen van de vraag

85

welke benadering de grootste bijdrage levert aan emancipatie en gelijke kansen en daarmee aan sociale integratie. Als voorbeeld dient de kwestie van gescheiden inburgeringscursussen voor vrouwen: 'Als een aparte cursus voor vrouwen zou ontbreken, zouden sommige vrouwen besluiten om niet meer te komen of zelfs thuis worden gehouden. Dat zou het hun onmogelijk maken deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en de zo gewenste positie van gelijkwaardigheid en zelfstandigheid zouden ze nooit verwerven.' Deze oplossing lijkt pragmatisch, maar is mijns inziens riskant. Ik heb niets tegen aparte cursussen voor vrouwen, maar wel als dat gebeurt omdat zij anders thuis worden gehouden. Daarmee geven we het signaal af dat we vatbaar zijn voor chantage. Als we vinden dat een maatregel noodzakelijk is, moeten we ontduiking niet vergoelijken. (Zie, opnieuw, het voorbeeld van het beleid rond de Rotterdamse Voorportalen.) Bovendien is in de jaren tachtig de zogenaamde 1990-maatregel van kracht geworden: alle meisjes die in 1972 zijn geboren werden geacht in 1990 economisch zelfstandig te zijn. Het lijkt mij dat dit voor alle vrouwen en meisjes geldt.

86 De voorstellen op het gebied van onderwijs acht ik onvoldoende. Terecht wordt in de concept-resolutie gepleit voor uitbreiding van de programma's voor voorschoolse en vroegschoolse educatie en voor het actief aanbieden hiervan aan ouders via de consultatiebureaus. Het is echter nogal mager dat deelname aan deze programma's alleen verplicht is als 'nijpende achterstanden' worden geconstateerd. Ieder kind in Nederland verdient de kans om zijn talenten optimaal te ontplooiën. We weten dat voor een aantal kinderen die mogelijkheden beperkt worden omdat zij met een (soms forse) taalachterstand aan het basisonderwijs beginnen. De meesten lopen die achterstand nooit meer in. Bij de keuze voor vervolgonderwijs worden hun capaciteiten te laag ingeschat omdat slechte beheersing van het Nederlands de toetsresultaten beïnvloedt, of zij vallen in het voortgezet onderwijs uit omdat zij de taal

op een onvoldoende abstract niveau beheersen. Dat is een drama voor deze kinderen, het is slecht voor de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving (zowel in economisch als in sociaal-cultureel opzicht) en: het is niet nodig. Er bestaan programma's om kinderen al vóór de basisschool met de taal vertrouwd te maken.

Als we vinden dat een maatregel noodzakelijk is, moeten we ontduiking niet vergoelijken

Van de Nederlandse overheid mag verwacht worden dat zij deze programma's aanbiedt, maar van ouders mag dan ook verwacht worden dat zij hun kinderen daar gebruik van laten maken. Als dat niet gebeurt, zouden zij daartoe verplicht moeten worden. Zij benadelen immers niet alleen hun eigen kinderen, maar óók de kinderen die wel voor- en vroegschoolse educatie hebben genoten en vervolgens op de basisschool in de klas komen bij kinderen die de taal niet machtig zijn. Leerkrachten zullen in die gevallen onvermijdelijk het niveau moeten aanpassen. De concept-resolutie is op dit punt te terughoudend. Als er ergens eisen mogen worden gesteld, is het op het gebied van onderwijs.

Een laatste observatie. De verkiezing van Barack Obama heeft wereldwijd, bij mensen met welke huidskleur dan ook, tot een explosie van emoties geleid die misschien nog het beste te omschrijven valt als een catharsis. De benoeming van de eerste zwarte Amerikaanse president maakt in één klap duidelijk dat alles mogelijk is, ook voor mensen die vanuit een achterstandspositie starten. Dat een man wiens vader — zoals hij zelf zei — zestig jaar geleden niet eens bediend zou zijn in een restaurant, nu het hoogste ambt bekleedt geeft hoop en vertrouwen. Niet alleen in de vs, maar in de hele wereld. Op Sint Eustatius, waar ik begin januari was, zei een meisje van een jaar of zeven

dat 20 januari 2009 — de dag dat Obama werd beëdigd als president — de belangrijkste dag van haar leven was.

Ik verwonder mij er altijd over dat wij ons in Nederland zelden met trots uitlaten over de successen die migranten en hun nakomelingen hier behaalden en behalen. Ahmed Aboutaleb is, 32 jaar na zijn aankomst in Nederland, benoemd tot burgemeester van Rotterdam. Nebahat Albayrak kwam haar tweede naar Nederland en is nu staatssecretaris van Justitie. Cabaretier Najib Amhali trekt uitverkochte zalen. En dat zijn slechts enkele voorbeelden. Natuurlijk hebben de mensen die 'het gemaakt hebben' hun succes vooral te danken aan hun eigen talenten en

inzet. Maar de Nederlandse samenleving heeft hun ook de mogelijkheden gegeven om hun talenten ten volle te benutten. Daar mogen we best trots op zijn.

Dit is een land dat kansen biedt. Die stellingname zou wat mij betreft de basis van het integratiedebat moeten zijn. Bij die stellingname horen drie opties. Wie de kansen grijpt, wordt gesteund; wie belemmerd wordt in het pakken van kansen wordt geholpen, zo nodig doordat de overheid verplichtingen oplegt of drang uitoefent; wie de boel wil verpesten wordt aangepakt. Die opties gelden voor iedereen — of men nu van Zeeuwse, Marokkaanse, Amsterdamse of welke komaf dan ook is.

De vicieuze cirkel doorbreken

JEAN TILLIE

Nederland discussieert al meer dan vijftien jaar over de multiculturele samenleving. Hans Janmaat was de eerste volksvertegenwoordiger die de problematiek rond de etnisch diverse samenleving duidelijk op de politieke agenda zette. De tweede volksvertegenwoordiger die nadrukkelijk wees op de nadelen van de multiculturele samenleving — en met name de positie van de islam daarin — was Frits Bolkestein. Grote invloed had de rede die Bolkestein op 6 september 1991 hield op de Liberale Internationale in Luzern. Daarin stelde hij dat de islam in tegenspraak was met een aantal fundamentele liberale principes, zoals de scheiding tussen kerk en staat, de vrijheid van meningsuiting, tolerantie en non-discriminatie. Ook de positie van vrouwen binnen de islam was volgens hem onacceptabel. Bolkestein concludeerde dat moslims zich moesten aanpassen aan de liberale democratische waarden.

In 1994 constateerde het Centraal Bureau voor de Statistiek dat kiezers de 'minderhedenkwestie' het belangrijkste probleem in Nederland vonden. De onrust over dit onderwerp werd lange tijd alleen door rechts verwoord. Pas toen Paul Scheffer op 29 januari 2000 een opinieartikel in *NRC Handelsblad* publiceerde — 'Het multiculturele drama' — veranderde dat. Scheffers artikel betrok de sociaal-democratie in het debat over

de plaats van minderheden in de Nederlandse samenleving. Hij presenteerde de problemen als een sociale kwestie en dat sloot goed aan bij de drie W's van het socialisme: Wonen, Weten en Werken.¹ Links moest nu wel reageren.

Daarna volgden de traumatische gebeurtenissen van 11 september 2001, de opkomst van de LPF en de moord op Pim Fortuyn, de moord op Theo van Gogh, de perikelen rond Ayaan Hirsi Ali en de opkomst van Trots op Nederland en de Partij voor de Vrijheid.

De nieuwe integratienota die de PvdA eind december 2008 publiceerde, getiteld *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst*, is op sommige punten een echo van de zaken die Bolkestein in 1991 aan de orde stelde. Onder het kopje 'confronteren' worden de liberaal-democratische waarden nadrukkelijk naar voren geschoven. De boerka wordt expliciet afgewezen aangezien dit kledingstuk de gelijkheid van mannen en vrouwen in de weg staat.

Er zijn maar weinig politieke strijdpunten die al zo lang zo prominent in de Nederlandse politiek aanwezig zijn. De vraag is gerechtvaardigd waarom het debat rond de multiculturele samenleving niet tot rust komt. Waarom lijken we in vicieuze cirkels rond te draaien? Ik wil in dit artikel twee verklarende factoren aandragen. De eerste, en belangrijkste, is dat het probleem van de multiculturele samenleving een gebrek aan sociale cohesie is en niet het naast elkaar bestaan van meerdere culturen. Het strijdpunt wordt dus op de verkeerde manier verwoord en geanalyseerd. Ten tweede willen of kunnen politieke partijen de vicieuze cirkel niet doorbre-

88

Over de auteur Jean Tillie is als bijzonder hoogleraar en adjunct-directeur verbonden aan het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam.

Noten zie pagina 94

ken omdat ze bang zijn een groot deel van hun autochtone Nederlandse kiezers te verliezen. Veel partijen gaan mee in de multiculturele paniek en negeren de democratische reacties van allochtone Nederlanders.

SOCIAAL ISOLEMENT

De gebeurtenissen in Amerika op 11 september 2001 maakten het verschijnsel etnische en culturele diversiteit voor veel mensen op een traumatiserende manier zichtbaar. Het besef dat er ook in Nederland moslims wonen drong ineens diep door. Dat zou niet zonder gevolgen blijven voor de sociale samenhang in onze maatschappij.

In 2007 onderzocht de Amerikaanse politicooloog Robert Putnam — beroemd om zijn studies van 'sociaal kapitaal' — de gevolgen van een etnisch diverse leefomgeving op het sociale vertrouwen van mensen. Op basis van een uitgebreide studie concludeert hij: 'Inwoners van etnisch diverse gemeenschappen hebben de neiging zich terug te trekken uit het gemeenschapsleven. Ze wantrouwen hun burens, ongeacht de kleur van hun huid, ze wantrouwen zelfs hun naaste vrienden, ze verwachten het ergste van hun gemeenschap en haar leiders, ze doen minder aan vrijwilligerswerk, stemmen minder vaak en hun politiek zelfvertrouwen is lager (...) Etnische diversiteit maakt ons tot in zichzelf gekeerde schildpadden.'²

Putnam test in dit verband twee theorieën over etnische diversiteit en sociaal vertrouwen.

De zogenaamde *contacttheorie* stelt dat meer etnische diversiteit leidt tot meer vertrouwen tussen diverse bevolkingsgroepen. Want hoe groter de diversiteit is, hoe meer direct contact tussen etnische groepen mogelijk is. Door dit contact zullen mensen elkaar beter leren kennen en waarderen, waardoor het sociaal vertrouwen stijgt. De *conflicttheorie* beweert het tegenovergestelde. Hoe groter de diversiteit hoe groter het wantrouwen tussen etnische groepen. Er is dan namelijk meer competitie tussen groepen om schaarse goederen als arbeid, huisvesting en toegang tot goede scholen.

Putnams testresultaten bevestigen geen van beide theorieën. Hij introduceert daarop de *constrict theory*: etnische diversiteit leidt tot een daling van zowel *bonding* sociaal kapitaal (sociaal vertrouwen binnen etnische groepen) als *bridging* sociaal kapitaal (sociaal vertrouwen tussen etnische groepen). En inderdaad, dit is precies waar Putnam op stuit: etnische diversiteit in Amerikaanse steden leidt tot een algehele daling van het sociale vertrouwen. Witte Amerikanen vertrouwen Aziatische Amerikanen minder, maar ze vertrouwen ook witte Amerikanen minder. Louter door een etnisch diverse context wordt het sociale isolement groter.

Lancee en Dronkers hebben de Amerikaanse studie in Nederland overgedaan en komen tot vergelijkbare conclusies. In etnisch diverse Nederlandse buurten is het vertrouwen in de burens lager, ongeacht de etniciteit van die burens.³ Er is in Nederland bovendien niet alleen

Tabel 1 Politiek vertrouwen in Nederland 2002-2006

	NKO 2002	NKO 2006
% weinig of geen vertrouwen in parlement	32	38
% weinig of geen vertrouwen in ambtenaren	52	61
% tevreden met de democratie in Nederland	83	77

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2002 en 2006

sprake van een daling van sociaal vertrouwen in etnisch diverse buurten, na '11 september' is er ook sprake van een algemene daling van *politiek vertrouwen*. Dit blijkt bij vergelijking van een aantal gegevens uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2002 en 2006 (zie tabel 1). Het Na-

In etnisch diverse buurten is het vertrouwen in de burens lager, ongeacht de etniciteit van die burens

tionaal Kiezersonderzoek (NKO) is een opinieonderzoek dat bij Tweede Kamerverkiezingen georganiseerd wordt door een samenwerkingsverband van Nederlandse universiteiten. Er lijkt maar één conclusie mogelijk: het politieke vertrouwen in Nederland daalt. Kiezers hebben minder vertrouwen in het parlement, minder vertrouwen in ambtenaren en in 2006 is een kwart van de kiezers niet tevreden met de democratie.

90 Een laatste aanwijzing dat het sociale isolement in Nederland toeneemt, komt uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau. Daarin schrijft SCP-directeur Paul Schnabel: "Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht," zo kon in 2004 in het Sociaal en Cultureel Rapport *In het zicht van de toekomst* de stemming in Nederland in grote lijnen worden samengevat. De weerklank van deze conclusie is ook terug te vinden in het coalitieakkoord dat in 2007 aan het kabinet-Balkenende IV ten grondslag lag. Hoewel Nederland veel minder bijzonder is dan we graag denken, zijn Nederlanders in vergelijking met de inwoners van de buurlanden in zoverre wel bijzonder, dat nergens de tevredenheid met het eigen particuliere bestaan zo hoog is als in Nederland. Ook elders is men in het algemeen niet buitengewoon tevreden met de eigen samenleving of de regering, maar Nederland is daarin juist weer

bijzonder, omdat we het tot de eeuwwisseling tot op grote hoogte wel waren. In korte tijd zijn we van een typische *high trust country* zoals Denemarken of Zwitserland tot een *low trust country* geworden zoals België of Duitsland.⁴

Verder is in het SCP-rapport te lezen dat meer dan de helft van de Nederlandse bevolking (64%) vindt dat het met Nederland de verkeerde kant op gaat. Verharding van de samenleving, gebrek aan solidariteit en gebrek aan normen en waarden worden vaak genoemd. Ook de multiculturele samenleving komt in dat verband veel aan de orde, waarbij vaak de instroom van buitenlanders en het gebrek aan integratie van allochtonen worden genoemd.

Een etnisch diverse context leidt, zeker op de korte termijn, tot sociaal isolement. Mensen vertrouwen niemand meer, zelfs hun naaste vrienden niet. De Nederlandse kiezer reageert verward — het sociaal isolement grijpt in op een belangrijke gevoeligheid: de angst om er alleen voor te staan.

FICTIEVE GEMEENSCHAP

De mens is een sociaal dier. We kunnen niet zonder andere mensen en ons leven vormt zich in relatie tot anderen. We zijn vader, moeder, zoon, dochter, collega, man, vrouw, vriend, vriendin, Nederlander, Duitser, student, werkgever, werknemer, noem maar op. Onze identiteit is altijd gerelateerd aan anderen. We hebben mensen nodig om te overleven. Vrienden of familie helpen ons met verhuizen en springen bij als we in de problemen zitten. Kerken, filosofen of andere denkers zorgen ervoor dat we kunnen reflecteren op het leven en de rol die we daarin spelen. Via televisie-, radio- en websitemakers krijgen we ontspanning aangeboden. Schrijvers zorgen ervoor dat we kunnen lezen en de voorzitter en de vrijwilligers van de voetbalclub dat we kunnen sporten. De individuele prestaties van marathonlopers op de Olympische Spelen zijn ondenkbaar zonder honderden vrijwilligers die het parcours hebben aangelegd, die het water onderweg aanreiken en die zorgen dat

niemand van de toeschouwers de weg opholt. Om iets te bereiken zijn we afhankelijk van mensen die zichtbaar, maar meestal onzichtbaar, hun werk doen.

Wat gebeurt er nu als een sociaal dier het gevoel heeft alleen te staan? Als het geen vrienden heeft of als het denkt dat er niemand is die zal helpen bij problemen? Dit dier dat zich sociaal geïsoleerd voelt, komt in minimaal twee processen terecht: het gevoel van psychologische onveiligheid en de zoektocht naar een fictieve gemeenschap waar het wel bij hoort.

Mensen hebben acceptatie, vertrouwen en steun nodig. Gebrek hieraan heeft een negatieve invloed op het zelfbeeld van het individu en daarmee op zijn of haar houding ten aanzien van de maatschappij. Het maakt star en defensief, het vergroot de kans op slachtofferdenken, op distantïering en op een terugtrekking binnen de eigen groep. Iedereen heeft behoefte aan psychologische veiligheid — een situatie die zich kenmerkt door vertrouwen en wederzijds respect en afwezigheid van een gevoel van bedreiging. Psychologische veiligheid stimuleert het welbevinden van mensen: ze weten wat ze aan hun omgeving hebben en voelen zich sneller betrokken bij de gemeenschap.⁵

Psychologische onveiligheid kan verschillende reacties oproepen. Gangbaar is het om in zo'n geval de slechte situatie aan een externe oorzaak toe te schrijven. Hiermee wordt de oorzaak van de eigen, als negatief ervaren situatie niet gezocht in het persoonlijk handelen, maar in bijvoorbeeld discriminatie door de omgeving. Distantïering — 'schildpaddengedrag' — is een andere mogelijke reactie. Psychologische onveiligheid leidt tot passiviteit, een defensieve houding en het zich onthouden van sociale contacten. Ook zorgt het voor starheid; mensen vallen terug op het bekende en nemen geen nuances meer waar.

In groepen versterkt psychologische onveiligheid groepscohesie, wat samengaat met een afname van tolerantie voor 'het andere'. De psychologische oplossing ligt dus in het herstellen van de gemeenschap waartoe men eens behoorde: de fictieve — want verdwenen — etnisch

zuivere gemeenschap van blanke Nederlanders. Het etnisch nationalisme neemt sociaal-pathologische vormen aan en fungeert als surrogaat voor de verdwijnende sociale verbanden. Op het moment dat mensen het gevoel hebben nergens meer bij te horen, grijpen zij terug op de fictieve solidariteit van de verdwenen etnische gemeenschap. Het gebrek aan sociaal zelfvertrouwen wordt getransformeerd in een even simpele als radicale oplossing: weg met de islam en leve de Nederlandse cultuur. Iedere nuance in het publieke debat verdwijnt. In dit klimaat konden partijen als Trots Op Nederland en de Partij Voor de Vrijheid populair worden. Uit onderzoek van Meindert Fennema en mijzelf blijkt dat sociaal isolement via etnisch nationalisme niet alleen theoretisch maar ook empirisch is gerelateerd aan het stemmen op rechts-radicalen partijen.⁶

REACTIES VAN POLITIEKE PARTIJEN

De psychologische onveiligheid in de Nederlandse samenleving heeft ook geleid tot een toegenomen instabiliteit van verkiezingsuitslagen. Wouter van der Brug heeft daar in zijn oratie al op gewezen.⁷ Politieke partijen zijn niet meer zeker van het aantal stemmen dat ze zullen behalen. Deze instabiliteit hangt voor een groot deel samen met de houding van burgers die zich minder loyaal voelen aan een bepaalde partij. Dit blijkt ook uit de cijfers van het Nationaal Kiezersonderzoek 2002 en 2006. Op de vraag of men een overtuigd aanhanger is van een bepaalde politieke partij antwoordde in 2002 nog 31% van de kiezers met 'ja'. In 2006 was dit percentage gedaald naar 22.

Ook het ideologische profiel van politieke partijen wordt schimmiger. De grote partijen onderscheiden zich op de links-rechtsschaal minder duidelijk van elkaar. Voor kiezers wordt het moeilijker te weten waar partijen precies voor staan. Kiezers die zich oriënteren op inhoudelijke kwesties zullen hierdoor steeds vaker van partij wisselen.

Politieke partijen worden aldus geconfronteerd met een onzekere electorale basis. Nu wor-

den politici behoorlijk zenuwachtig in zo'n situatie — ze durven geen positie meer in te nemen omdat ze bang zijn kiezers te verliezen. Dat is een uniek fenomeen in de Nederlandse politiek. Gedurende honderd jaar was de electorale basis van politieke partijen namelijk wél stabiel. Eerst hadden we de verzuiling waarin partijen hun basis in de zuil hadden, toen kwamen heel even de jaren zestig, en daarna was de dominante factor links-rechts: linkse partijen konden rekenen op linkse kiezers, rechtse partijen op rechtse kiezers.⁸ Politici wisten dus hoe het electoraat in elkaar stak.

Zoals Anthony Downs al in 1957 in zijn klassieker *An Economic Theory of Democracy* betoogde: de politieke elite wil zoveel mogelijk stemmen verzamelen, omdat dit de basis van haar macht is.⁹ Dat geldt ook voor 'idealistische' partijen als de Staatkundig Gereformeerde Partij, de Partij voor de Dieren of GroenLinks. Vertegenwoordigers van deze partijen willen boven alles verkozen worden. Dit doen zij door een segment van de kiezersmarkt aan te spreken waarvan ze denken dat er stemmen te halen zijn. Wel kan onderscheid gemaakt worden tussen 'authentieke' politici en 'niet-authentieke' politici, net zoals we bij bedrijven kunnen spreken van 'trendsetters' en 'trendvolgers'. Een trendsetter boort een nieuw gat in de markt aan: plotseling blijkt een product succesvol te zijn. Trendsetters handelen vanuit hun eigen visie, maar blijken de markt goed aan te voelen. Trendvolgende bedrijven verkopen alleen producten die al succesvol gebleken zijn. Authentieke politici verkondigen een boodschap waar ze achter staan, die ze willen 'verkopen' aan de kiezers. De Lijst Pim Fortuyn is hiervan een goed voorbeeld. Fortuyn zei wat hij dacht, maar had ook een goede antenne voor wat er onder de kiezers leefde. Niet-authentieke politici praten de kiezer naar de mond: zij verkondigen alleen een boodschap waarvan bewezen is dat hij aanslaat. Maar of je als politicus nou authentiek bent of niet: het gaat uiteindelijk om het aantal stemmen dat je kunt binnenslepen, want een authentieke politicus zonder stemmen is als een koorstuk

zonder uitvoering. Je blijft dicht bij jezelf, maar helaas luistert er niemand.

Bij een vaste electorale basis staat het algemene belang voorop en kan er ook naar compromissen worden gezocht om bepaalde politieke strijdpunten op te lossen. Politici kunnen vrijuit spreken over de problemen van het land omdat hun politieke loopbaan gegarandeerd is. Een vaste kiezersaanhang is een noodzakelijke voorwaarde voor een genuanceerde discussie. In onzekere tijden zal de politieke elite voortdurend aftasten waar de kiezer staat, om zo het aantal stemmen te maximaliseren.

Politici voeren geen genuanceerde discussie over de multiculturele samenleving, uit angst voor stemmenverlies

Mijn stelling is dat de onzekerheid van de Nederlandse politieke elite alleen maar is toegenomen en dat dit heeft geresulteerd in een elite die hoofdzakelijk de kiezers volgt. Met name rond het strijdpunt van de multiculturele samenleving nemen politici geen autonome positie meer in, maar zoeken zij naar de 'meerderheid' in het electoraat. Ze zijn huiverig voor een genuanceerde discussie, omdat dit tot verlies van stemmen kan leiden. Het electoraat zelf is immers ook in de war. Dit leidt tot een zoekende elite die de onrust over de multiculturele samenleving alleen maar versterkt en niet de bindende rol vervult die je zou mogen verwachten. Die angst om kiezers te kunnen verliezen verklaart ook waarom Wouter Bos actief pleitte vóór generalisatie en polarisatie in het integratiedebat.¹⁰

Partijen als Trots Op Nederland en de Partij Voor de Vrijheid versterken de onrust in het debat omdat zij denken zo kiezers te winnen. In dit proces worden op gezette tijden de grenzen van het democratisch debat overschreden.

Ministers worden voor ‘knettergek’ uitgemaakt en de partijleider van Trots Op Nederland vraagt aan een Nederlander die vrouwen geen hand wil geven waarom hij nog in Nederland blijft.

Veel autochtone Nederlanders reageren op de multiculturele samenleving met een grotere bereidheid om op partijen als Trots op Nederland of de Partij Voor de Vrijheid te stemmen én met minder partijloyaliteit. Maar hoe reageren allochtone Nederlanders? Zij zijn het immers die onder vuur liggen. Zij zijn ‘de ander’ waar men zo bang voor is.

Met name wat betreft de gemeenteraadsverkiezingen zijn veel gegevens over de opkomst en het stemgedrag van allochtone Nederlanders beschikbaar.¹¹ Wie deze gegevens overziet kan niet anders concluderen dan dat de allochtone Nederlanders boven alles een *democratische* reactie hebben vertoond op de verhitte context waarin zij leven. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is gestegen. In Amsterdam is een dalende trend in opkomst omgezet in een stijging tussen 2002 en 2006. In Rotterdam is er sprake van een voortdurende stijging in de opkomst. Er is onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders sprake van politieke mobilisatie als reactie op de discussies rond de multiculturele samenleving.

HET BELANG VAN ‘ZWAKKE SCHAKELS’

Het basisprobleem van de multiculturele samenleving is het gebrek aan sociale cohesie. Etnische diversiteit leidt, psychologisch, tot sociaal isolement en een verwarde kiezer. Psychologische onveiligheid vergroot het ‘wij-zij’-denken en ondermijnt de sociale cohesie in Nederland. Rita Verdonk en Geert Wilders hebben niet de neiging om de multiculturele paniek te bestrijden. Zij winnen er immers Kamerzetels mee. Andere politici proberen het tij ook niet te keren. Sterker nog, zij roepen expliciet op tot meer polarisatie en generalisatie in het integratiedebat, bang als ze zijn om autochtone kiezers te verliezen.

De polarisatie in Nederland neemt toe. Er lijkt geen einde te komen aan alle discussies

rond de multiculturele samenleving. Door de voortdurende aanwezigheid van een niet-opgelost politiek strijdpunt daalt het politieke vertrouwen en staat de legitimiteit van de democratie onder druk. De kern van de oplossing ligt dan ook in de opbouw van sociale cohesie binnen een multiculturele samenleving. Want of we het nu leuk vinden of niet, de multiculturele samenleving is een feit. In Nederland wonen volgens de meest recente tellingen 850.000 moslims, dat wil zeggen, mensen die zichzelf als moslim identificeren. Er zijn grote verschillen binnen deze bevolkingsgroep, net zoals er grote verschillen zijn binnen de groep seculiere Nederlanders of de katholieke en protestantse Nederlanders. Het kan ook geen kwaad om nog eens te benadrukken dat Nederland altijd een multiculturele samenleving is geweest. De Nederlandse verzuiling is hier het duidelijkste voorbeeld van. De diversiteit van culturen in het Nederland van de vorige eeuw was zeer groot. Katholieken en protestanten keken (en kijken) fundamenteel anders tegen het leven aan.

Nu is niets zo moeilijk als het vergroten van de sociale samenhang in een gemeenschap. Mensen zijn geen stenen die je op een creatieve manier op elkaar kunt stapelen. Sociale cohesie is gebaseerd op vertrouwensrelaties tussen mensen — een proces dat in wezen berust op vrijwilligheid. De overheid kan dit niet afdwingen. In een multiculturele samenleving bestaat sociale cohesie uit bindend sociaal kapitaal (de verbondenheid binnen groepen) en overbruggend sociaal kapitaal (verbondenheid tussen bevolkingsgroepen). Verbondenheid tussen groepen veronderstelt dat er contacten en verbindingen zijn tussen verschillende bewoners die op het eerste gezicht weinig met elkaar gemeen hebben. Het is echt niet nodig dat iedereen voortdurend bij elkaar op de thee gaat. Juist de ‘zwakke schakels’ versterken de cohesie: het maakt al veel verschil als je elkaar oppervlakkig kent en af en toe een beroep op elkaar kunt doen.

Een voorbeeld van een project waar geprobeerd wordt de zwakke schakels te versterken komt uit het Amsterdamse stadsdeel Oost-

Watergraafsmeer. In dit stadsdeel worden in diverse buurten feesten georganiseerd. Een uitnodiging hiervoor krijgen mensen alleen als ze op een website een foto van zichzelf plaatsen met iets wat hen dierbaar is én als ze twee mensen weten te vinden die hetzelfde doen. Zo ontstaat uiteindelijk een netwerk van mensen die elkaar niet kennen en die elkaar op een feest ontmoeten. Ze hebben op dit feest ook iets om over te praten: de foto's van alle mensen en hun dierbare dingen die aan de muur hangen.

In de Nederlandse multiculturele paniek is niets zo belangrijk als het creëren van 'zwakke schakels' omdat dit het kernprobleem van de multiculturele samenleving, sociaal isolement en de daaruit voortvloeiende psychologische onveiligheid, doorbreekt.

Dit artikel is een bewerking van de oratie die Jean Tillie op 19 september 2008 heeft uitgesproken aan de Universiteit van Amsterdam, onder de titel 'Partijen, kiezers en de multiculturele samenleving'.

Noten

- 1 Scheffer, P., 'Het multiculturele drama', *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.
- 2 Putnam, R. D., 'E pluribus unum. Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture'. In: *Scandinavian Political Studies*, 30, 2007, p. 150-151 (vertaling JT).
- 3 Lancee, B. en J. Dronkers, *Ethnic diversity in neighborhoods and individual trust of immigrants and natives. A replication of Putnam' (2007) in a West-European country*, Florence: European University Institute, 2008.
- 4 Sociaal Cultureel Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Den Haag, SCP, 2008, p. 1.
- 5 Edmondson, A. C., *Psychological safety, trust, and learning in organizations. A group-level lens. Working paper*. Harvard Business School, 2003; Kahn, W. A., 'Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work'. In: *Academy of Management Journal*, Vol. 33 (4), 1990, p. 692-724; Straw, B. M., Lance E. Sandelands, Jane E. Dutton, 'Threat-rigidity effects in organizational behavior. A multilevel analysis'. In: *Administrative Science Quarterly*, 26, 1981, p. 501-524.
- 6 Fennema, M. en J. Tillie, 'Social isolation, theoretical concept and empirical measurement'. In: M. Fennema, C. van der Eijk en H. Schijf (red.), *In search of structure. Essays in social science and methodology*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1998, p. 229-241.
- 7 Brug, W. van der, *Een crisis van de partijendemocratie?*, Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2008.
- 8 Eijk, C. van der en B. Niemöller, *Electoral change in the Netherlands. Empirical results and methods of measurement*, Amsterdam: CT-Press, 1983; Tillie, J., *Party utility and voting behavior*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1995.
- 9 Downs, A., *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- 10 Interview in de *Volkskrant*, 1 maart 2008.
- 11 Rath, J. *Migranten, de Centrumpartij en de deelraadsverkiezingen van 16 mei 1984 te Rotterdam*, Leiden: Universiteit van Leiden, 1985; Buijs, F. en J. Rath, *De stem van migranten en werklozen. De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986 te Rotterdam*, Leiden: Universiteit van Leiden, 1986; Tillie, J., *De etnische stem. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraadsverkiezingen, 1986-1998*, Utrecht: Forum, 2000; Michon, L. en J. Tillie, *Amsterdamse polyfonie. Opkomst en stemgedrag van allochtone Amsterdammers bij de gemeenteraads- en deelraadsverkiezingen van 6 maart 2002*, Amsterdam: IMES, Universiteit van Amsterdam, 2003; Heelsum, A. van en J. Tillie, *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*, Amsterdam/Utrecht: LOM/IMES, 2006.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (18)

Nagekomen brief aan een verloren electoraat

RENÉ CUPERUS

‘Er bestaat onder de leden van de PvdA grote verdeeldheid over de multiculturele en multi-etnische samenleving. Hoewel een meerderheid van de leden openstaat voor de uitdagingen van de hedendaagse diversiteit aan culturele en etnische groepen, leeft er bij een niet te miskennen deel van de PvdA-achterban weerstand en afkeer.’ Dit is een van de conclusies uit een recent door prof. J. Grijpstra en prof. M. Hourri van de Universiteit van Leiden uitgevoerd onderzoek, getiteld *De multiculturele samenleving als partij-interne zenuw*. Zij hebben vastgesteld dat een kwart van de PvdA-leden er anti-migrantenstandpunten op nahoudt. ‘Rond de 30% van de PvdA-leden vindt dat de migranten niet bijdragen tot de welvaart van ons land, dat de migranten hier profiteren van de sociale zekerheid, dat de migranten een bedreiging zijn van onze cultuur en gebruiken en dat hun leefwijze onverenigbaar is met de West-Europese leefwijze, terwijl een iets kleinere groep van ongeveer 15% van de leden bovendien meent dat migranten niet te vertrouwen zijn, dat ze geen verrijking zijn voor onze samenleving, dat ze een bedreiging zijn voor de werkgelegenheid van de Nederlanders en dat migranten minder rechten moeten krijgen dan Nederlanders.’

Over de auteur René Cuperus is wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

Noten zie pagina 101

Uit deze cijfers blijkt de tweespalt binnen het PvdA-ledenbestand rond het integratievraagstuk: een meerderheid ziet de multiculturele samenleving als een kans, terwijl een kwart haar als een probleem ervaart. Dat ongenoegen hangt, zo laten prof. Grijpstra en prof. Hourri zien, deels samen met leeftijd. Hoe jonger de leden, hoe minder ethnocentrisch. Vooral de oudere PvdA'ers zijn weinig enthousiast, terwijl de jonge leden tolerant zijn. Dat immigratie en integratie de sociaal-democratische partij sterk verdelen, blijkt volgens het Leidse onderzoek ook uit de standpunten van de PvdA-leden over een paar actuele kwesties. Bijna de helft van de PvdA-leden vindt dat islamitische vrouwen in publieke functies geen hoofddoek mogen dragen. 42% van het partij kader is tegen het toelaten van nieuwe migranten om specifieke tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen, terwijl 39% voor die beleids optie is.

Bovenstaand onderzoek is een mystificatie. Aan de Universiteit van Leiden bestaan geen prof. Grijpstra en prof. Hourri, noch is er onderzoek gedaan naar de opvattingen van PvdA-leden over de multiculturele samenleving. Maar pas op: dit onderzoek is wel degelijk uitgevoerd. Bovenstaande citaten en gegevens zijn levensrecht. Alleen gaan ze niet over de PvdA, maar over haar Vlaamse zusterpartij, de sp.a. In het nieuwste nummer van het zusterblad van s&D, *Samenleving en Politiek*, wordt verslag gedaan van een onderzoek van de Universiteit van Gent:

95

‘De sp.a-leden doorgelicht. Wie zijn ze en wat denken ze over maatschappij en partij?’, een onderzoek van Patrick Vander Weyden, Koen Abts en Sophie Colpaert.¹ Let wel, het gaat bij dit onderzoek niet om kiezers, maar om partijleden.

Ik kan in dit korte artikel geen uitgebreide partij- of landenvergelijking maken. Dit Vlaamse ‘neponderzoek’ over de PvdA heb ik alleen maar willen inbrengen om te laten zien dat het splijtende en heftige integratiedebat allesbehalve een exclusief Nederlandse aangelegenheid is. Sommige intellectuelen uit vooral Groen-Linkse kring willen graag het beeld uitdragen dat Nederland een uniek kleinzerig geval zou zijn waar het om immigratie en integratie gaat. Nederland zou een voorheen tolerant land zijn, dat zich, hysterisch opgejuind door het integratiedebat van Pim Fortuyn, Herman Vuijsje, Frits Bolkestein en Paul Scheffer, angstig en xenofob achter de dijken terugtrekt. Nederland zou geheel naar binnen gekeerd zijn geraakt. Het zou zijn wereldopenheid en internationale oriëntatie geheel verraden en te grabbel gegooid hebben voor integratieproblemen die ofwel sterk worden overdreven, ofwel onnodig ‘geculturaliseerd’ (de islam). Alle integratie-onrust van de afgelopen jaren zou terug te voeren zijn op het ziektebeeld van ‘het bange Nederland’ — naar het gelijknamige boek van Ewald Engelen, Jan Willem Duyvendak en Ido de Haan.²

96 *In de resolutie zit een grondtoon van een radicale keuze voor het concept van ‘medelanderschap’*

Maar hoe nationaal bekrompen moet je zijn om juist zo’n stelling te verdedigen? Bovenstaand Vlaams onderzoek had met hetzelfde gemak voor de Franse, de Duitse, de Deense of de Oostenrijkse zusterpartijen van de PvdA gehouden kunnen worden, met hetzelfde type uitkomsten. De metafoor van het bange Nederland verraadt zelf een nationaal naar binnen

gekeerde blik van mensen die debatten en ver- togen belangrijker vinden dan de maatschappelijke problemen in de alledaagse werkelijkheid. Een gevalletje van grachtengordelblindheid.

Het geeft nogal te denken wanneer een partij als de sp.a. in zo sterke mate wordt gepijnigd en verdeeld door het immigratie- en integratievraagstuk. Want die sp.a. heeft lang in de frontlinie moeten staan tegenover de vervaarlijk extreem-rechtse populistische beweging van het Vlaams Blok/Vlaams Belang, daar waar de PvdA de ‘schone’ populist Fortuyn tegenover zich vond. De partij van Filip Dewinter heeft, anders dan Fortuyn, Verdonk en zelfs Wilders, wel connecties met de zwartste bladzijden uit de Europese geschiedenis via ontstaansgeschiedenis, achterban en standpunten.

Zoveel is zeker: wanneer voor de sp.a wordt gesproken over ‘de multiculturele samenleving als partij-interne zenuw’, geldt dat voor haar noorderbuur niet minder.

WEG MET DE NEPTOLERANTIE

Het is op basis van het beeld van die partij-interne zenuw dat ik het nieuwe partijstatement over immigratie en integratie, de concept-resolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* van het partijbestuur, wil beoordelen. De hamvraag is: vormt deze resolutie de pijnloze zenuwbehandeling die elke patiënt zich wenst of gaat de resolutie, al dan niet per ongeluk, juist bovenop die open zenuw staan?

De resolutie van Ploumen en de haren is, wat je er verder ook van kunt zeggen, een dappere poging om de verdeeldheid in de PvdA te lijf te gaan. Dat doet men door in ferme, weinig verhullende taal een aantal klappen ineens te maken. Er wordt een harde aanpassingskoers geformuleerd. Men kiest voor een vermetele vlucht naar voren uit de impasse van het integratievraagstuk, de impasse zowel in de samenleving als in de eigen partij. Het is mooi geweest. Het moet over zijn met de onverschilligheid, met de neptolerantie en de verdeeldheid. Weg met het met de rug naar elkaar toe

staan. Weg met segregatie in parallelgemeenschappen en witte vermindering. Allochtonen moeten nu maar eens met open vizier kiezen voor Nederland. En autochtonen moeten afkicken van hun nostalgie naar het Land van Ooit, niet wegvlugten voor het Nieuwe Nederland, maar zich daarmee engageren. Gevraagd: een onvoorwaardelijk tweerichtingsverkeer. Mensen worden letterlijk opgeroepen, geprest, geforceerd om de verdeeldheid uit het verleden achter zich te laten en een gedeelde toekomst te omarmen.

Het is verrassend dat de PvdA met een verhaal komt dat de multiculturele politieke correctheid wel drie slagen voorbij is

Hoewel het niet met zoveel woorden wordt gezegd, zit er in de tekst een grondtoon van een radicale keuze voor het concept van 'medelanderschap'. Iedereen moet Nieuwe Nederlander worden, allochtoon én autochtoon, zodat we die lelijke begrippen eindelijk eens achter ons kunnen laten. De resolutie: 'De overheid kan een brug bouwen over een rivier, maar niet tussen u en uw buurman. Dat moet u zelf doen. Het Nederland dat de Partij van de Arbeid voor ogen staat is een land waar deze bruggen geslagen zijn. Waar iedereen zegt: "Dit is ons land. En wij zijn van dit land."'

Akkoord. Het is allemaal weinig subtiel, weinig charmant en nogal bot-Hollands geformuleerd in de resolutie (zo is er een merkwaardig onderscheid tussen 'onvolwaardige' en volwaardige burgers en een vulgair herhalen van de term 'ons Nederland'), maar als stootrichting vind ik dit moedig gekozen. Ik herken in de tekst, ondanks alles, een nieuw ideaal van sociale cohesie en een moedig verzet tegen de fragmenterende krachten van multiculturele immigratie en individualisering die juist het

sociaal-democratisch samenlevingsmodel kunnen bedreigen en ondermijnen.

Een samenleving die meer wil zijn dan een procedurele rechtsstaat, die ook een solidaire verzorgingssamenleving wil zijn, heeft iets van een gemeenschappelijke, overlappende identiteit en op elkaar betrokken loyaliteit nodig (gedeeld arbeidsethos, gedeelde afkeer van geweld en criminaliteit, gedeelde afkeer van discriminatie et cetera). Dat is een politiek-antropologische wet en wie die negeert zet de toekomst van onze verzorgingsstaat en democratie op het spel. Niet het leugenachtige 'apartheidsconcept' van het multiculturalisme, maar een mobiliserend vooruitgangsidee van het nieuwe Nederland moet hierbij de weg wijzen. Het is verrassend dat deze notie nu zo op PvdA-papier is terechtgekomen.

Het is alsof er met het vertrek van integratieminister Vogelaar een prop uit de keel van de PvdA is geschoten. Opeens komt Lilianne Ploumen met haar PvdA-bestuur met een integratienota die men gerust een dijkdoorbraak mag noemen. De op dit vlak spreekwoordelijk verdeelde PvdA komt, schijnbaar uit het niets, met een zelfverzekerd, tamelijk ondubbelzinnig integratieverhaal. Daarin wordt geen woord Spaans gesproken. Dat is nogal spectaculair, al was het maar omdat de causaliteit met het vertrek van Vogelaar nauwelijks aanwijsbaar is. Haar multiculturele positie was en is helemaal geen geïsoleerde positie binnen de PvdA, misschien zelfs wel de meerderheidsopvatting binnen topkader en kader van de PvdA. Des te verrassender is het dat de PvdA nu met een verhaal komt dat de multiculturele politieke correctheid wel drie slagen voorbij is.

EEN NUTTIG ACHTERHOEDEGEVECHT

Zoals gezegd, in essentie steun ik deze correctie van PvdA-opvattingen en -uitgangspunten. In termen van achterstallig onderhoud is het cruciaal dat de PvdA haar langdurige verlegenheid en verdeeldheid inzake het immigratie- en integratievraagstuk scherp onder ogen ziet. En

dat zij eindelijk eens reageert op de kortsluiting en vervreemding die door het langjarig PvdA-beleid inzake immigratie en integratie optraden met grote delen van haar traditionele achterban.

Cynici en critici ter rechterzijde zullen zeggen dat de PvdA dertig jaar te laat de ogen zijn open gegaan. Nu pas erkent ze en benoemt ze wat Paul Scheffer 'de schok van de migratie' heeft genoemd, een schok voor zowel nieuwkomers als gevestigden. Nu pas erkent de PvdA, opnieuw met dank aan Scheffer, dat de immigratiegeschiedenis in fasen verloopt, van vermijding via conflict tot (hopelijk) normalisering en acceptatie.

De migratieblues van met name veel autochtone Nederlanders wordt voor het eerst vlijmscherp opgeschreven in deze PB-resolutie. 'De Partij van de Arbeid erkent het maatschappelijk onbehagen en de problemen die integratie met zich meebrengt. Door migratie verandert de samenstelling van onze bevolking. Dat gaat gepaard met onbehagen. Bekende sociale patronen zijn verdwenen. De voortdurende instroom van nieuwe buurtbewoners vergt veel van bewoners en ook van de school, de huisarts en de wijkagent. Maar ook op plekken in ons land waar ogenschijnlijk niets is veranderd, ervaren mensen gevoelens van onbehagen. Hun land verandert, en ze voelen zich daar niet bij betrokken. Ze ervaren de veranderingen als opgedrongen — en dat is een akelig gevoel als het gaat over het land waar je geboren en getogen bent, en dat jij, je ouders en hun ouders daarvoor, mee hebben opgebouwd.'

98 Deze erkenning achteraf gaat gepaard met een even ruitertlijk als bescheiden *mea culpa* voor de blindheid van de (gevestigde) politiek voor de schok van de migratie: 'Eerlijk is eerlijk, de gevoelens van verlies en onbehagen werden niet erkend door de overheid en de politiek. Pas toen mensen die gevoelens uitschreeuwden werd er geluisterd — pas toen Pim Fortuyn ze verwoordde — kwam het conflict waar mensen elke dag mee te maken hadden, nadrukkelijk op de politieke agenda.'

Hoe belangrijk en treffend ook, deze erkenning heeft ook iets triests. De PB-resolutie is

in deze passages een tragisch document, een afscheidsbrief aan het verloren electoraat. Want voor PvdA-begrippen mogen dit ruige, *unverfroren* teksten over migratiepijn zijn — vreemde eenden in een decennialang vertoog van politiek correct weggijken, schuldbewust multiculturalisme en anti-racisme —, het is de vraag of deze woorden wel zullen worden opgemerkt in een land waar zich — onder meer als reactie op het verzaken van de PvdA bij het begeleiden van massamigratie — een populistische opstand heeft afgespeeld, als gevolg waarvan in het pu-

De resolutie is een koerscorrectie vanuit het luchtledige. Wat ontbreekt is maatschappelijke reuring en degelijk voorwerk

blieke debat alle registers reeds werden opengetrokken, zowel qua toon als qua inhoud. Lukt het de PvdA met deze late erkenning en bekering om gehoord te worden en gehoor te vinden bij haar weggelopen electoraat? Zal dit nuttige achterhoedegevecht van de PvdA (anderen zullen het zien als een opportunistische invoeging van de PvdA in de post-Fortuyn consensus of zelfs als 'flirten met Wilders'), nog worden herkend en gewaardeerd? Om een belangrijk voorbeeld te noemen: zal de PvdA erin slagen om, via deze terechte onderkenning van eigen falen en mistasten, alsnog beslissende bruggen te slaan in een stad als Rotterdam, een stad die juist zo dramatisch gespleten is geraakt tussen autochtoon en allochtoon, Leefbaar en PvdA?

TOO MUCH, TOO LATE

Wat dit aangaat betreur ik de tekst en de context van de resolutie toch enigszins. We hebben hier in principe te maken met een cruciale heroriëntatie van de PvdA op wat zij zelf 'de nieuwe sociale kwestie' noemt. Zo'n heroriëntatie vraagt om

een heel groot gebaar, in termen van politieke en maatschappelijke impact. En ik vrees dat een interne partijtekst alleen, en dan ook nog een tekst die tamelijk ongerefleeteerd werd opgeschreven, onvoldoende politieke verleidingskunst en maatschappelijk activerend vermogen met zich mee zal brengen. Dan wreekt zich dat de Ploumen-resolutie niet de uitkomst, laat staan de beslechting, is van een langdurig, diepgaand en breed gevoerd hernieuwd partijdebat over immigratie en integratie, maar eerder een ietwat geforceerde koerscorrectie vanuit het luchtledige. Er ontbreekt maatschappelijke reuring en er ontbreekt degelijk voorwerk.

Wat mist zijn politiek-maatschappelijke initiatieven die deze resolutie stutten en begeleiden. Waarom geen brede dialoog gestart met migrantengroepen en organisaties van verbitterde autochtonen? Waarom geen appèl gedaan op de vakbeweging, kerken, bedrijven en sportclubs om mee te tekenen voor het concept van een gedeelde toekomst? Waar zijn de nieuwe allianties tussen allochtonen en autochtonen voor een nieuw Nederland, waar is de nieuwe reuring in Rotterdam ten positieve — *you name it*?

Want het wilde groep van Wilders vanuit de oppositie te Venlo of het kreupele trotse geluid van Verdonk vanuit haar virtuele partij is een ding, een nieuwe beleidsbenadering van een partij als de PvdA — tot aan haar nek in de alledaagse bestuursverantwoordelijkheid in kabinet en steden; een lastig samengestelde partij met migranten en niet-migrant; een partij die lid is van een grote Europese sociaal-democratische partijenfamilie — zou van een heel andere orde moeten zijn. Bij zo'n partij mogen nieuwe denkbeelden, opvattingen, teksten en inzichten niet vrijblijvend zijn. Daar moet zo'n koerscorrectie uiterst serieus worden genomen en politiek-maatschappelijke betekenis krijgen door uitwerking tot op het niveau van praktisch handelen voor talrijke beleidsmakers, lokale bestuurders en politici.

Wat, ten tweede, ontbreekt is degelijk voorwerk, een grote studie waarin de verhouding tussen sociaal-democratie, de immigratiesam-

enleving en de islam tot op het allerfundamenteelste niveau wordt verkend en onderzocht. Er is in de PvdA ongelooflijk veel gesproken en gedacht over deze thematiek. Daarover bestaat geen twijfel. Zo nu en dan mondde dat uit in enkele (destijds) baanbrekende rapporten, zoals *Wisselwerking* (deel I en II) van Ed. van Thijn c.s. en het rapport-Patijn.³ Ook de Wiardi Beckman Stichting is een permanente arena geweest voor discussie op dit terrein. Voor en helemaal na de Fortuyn-periode stond s&D barstensvol stukken, we hadden het Jaarboek *Transnationaal Nederland*, het Europese wbs-boek *The challenge of diversity*, plus wbs-studies over immigratie en asiel en over de rechtsstaat.⁴ Veel van de belangrijkste opinieleiders op integratiegebied kwamen nota bene voort uit kringen van de wbs: van Ayaan Hirsi Ali tot Paul Scheffer, van Arie van der Zwan tot Femke Halsema. Toch is het ook de wbs, mede door interne verdeeldheid, nooit gelukt om het ultieme sociaal-democratische integratierapport te maken, bij wijze

Nieuwe denkbeelden van de PvdA moeten politiek-maatschappelijke betekenis krijgen door uitwerking tot op het niveau van praktisch handelen van bestuurders

van middellangetermijn-achtergrondstudie. Een teken aan de wand. Nu is dat rapport er in fragmenten gekomen: in de vorm van Paul Kalma's magnum opus *Links, rechts en de vooruitgang*⁵, in mijn eigen binnenkort te verschijnen boek *De wereldburger bestaat niet*⁶ en via de kraamkamer van Monika Sie, de strategische wbs-werkconferenties van politici en experts die mede ten grondslag lagen aan de PB-resolutie.

Toch wreekt zich dit gebrek aan diepere reflectie. Natuurlijk, er is in de resolutie productief geleund op het grote integratiedebat

binnen en buiten de PvdA, en op het denkwerk van mensen als Paul Scheffer ('de schok van de migratie') en Kees Schuyt (hoe in een rechtsstaat om te gaan met culturele conflicten). Maar er zit in de tekst ook wel iets van de doorgeslagen bekeerling. De tekst is bovenproportioneel vanuit de autochtone migratieblues geschreven. Nogmaals, dat is op zichzelf een zeer terechte correctie op de catastrofale afwezigheid daarvan in de PvdA-boodschap van de afgelopen decennia, maar nu is het een kwestie van *too*

De PvdA toont zich veel te weinig schuld bewust over het grote falen van Beleidsmakend Nederland ('ons Nederland')

much, too late. Migratie en migranten worden in deze resolutie van de weeromstuit steeds als een gegeneraliseerd probleem neergezet en het snikkend gelijk van Karin Adelmund — heel veel migranten doen het ook heel goed — wordt nu nogal onderbelicht, terwijl juist deze pioniersgroep een verzameling vaandel dragers van het nieuwe Nederland zou moeten zijn, die de emancipatie binnen de eigen migrantengemeenschap een beslissende wending kan geven.

Zo ook krijgen culturele kwesties als 'handen schudden' en boerka's een enorme nadruk. Opnieuw: het is helemaal terecht dat de PvdA-verlegenheid op dit terrein nu wordt goedge maakt en dat er voor de PvdA-achterban en lokale bestuurders een soort van beoordelings- en handelingskader wordt aangereikt hoe om te gaan met culturele conflicten in de Nederlandse rechtsstaat. Maar het is niet verdedigbaar dat een ex-marxistische 'onderbouwpartij' de sociaal-economische klassencomponent van het integratievraagstuk zo stiefmoederlijk behandelt in dit strategische beleidsdocument.

Werk, onderwijs, opvoeding: die komen in de resolutie pas helemaal achteraan aan bod. Dat

is niet logisch, temeer omdat hier een tweede *mea culpa* node gemist wordt: de grote bestuurlijke overheidspartij PvdA toont zich veel te weinig schuld bewust over het grote falen van Beleidsmakend Nederland ('ons Nederland'): de aanpak van werkloosheid, schooluitval, criminaliteit, jeugdzorg, inburgering, noem het maar op, het kan en moet allemaal veel beter. 'Onderwijs en werk zijn de werkelijke emancipatiemachines', heet het in de resolutie, maar juist op dat elementaire vlak hebben de beleidsmakers van Nederland veel boter op hun hoofd. Er is in de sociale zekerheid en de publieke sector, in het onderwijs en bij de opvoeding stelselmatig niet 'gehandhaafd' (zoals dat in het jargon zo vies heet). Nu pas roept men stoer om 'grenzen stellen', maar de integratieproblemen van vandaag zijn voor een niet gering deel terug te voeren op een praktijk van 'zachte heelmeesters, stinkende wonden' in het verleden. Daarop ontbreekt zelfreflectie en in de resolutie ontbreken nieuwe inzichten en echte doorbraken, onder gelijktijdige handhaving van te grote ambities en pretenties: 'De PvdA bestrijdt sociale segregatie.'

RECHTSSTAAT EN ISLAM

Laatste punt: de nadruk in de resolutie op de spanning tussen de Nederlands-westerse rechtsstaat en de islam. Het hele zogenaamde islamdebat is eigenlijk uiterst pijnlijk voor wie zich bewust is van de Nederlandse geschiedenis. Nederland werd als zelfstandige natiestaat geboren uit vrijheid van godsdienst en gewetensvrijheid (denk aan Calvijn, Willem van Oranje en de Unie van Utrecht). Het is even surrealistisch als zorgwekkend dat het nodig blijkt om eeuwen later over de islam precies dat type debat te voeren dat we in Nederland van oudsher juist niet graag voeren over elkaars geloofsbeleving en religieuze praktijken.

Voor een deel draait het hier om een vergeten en verwaarloosde traditie (daarom is de hernieuwde aandacht voor de vaderlandse geschiedenis van groot belang en is het debunten daarvan als 'neonationalisme' oppervlak-

kig). Maar dit debat heeft helaas ook met de islam zelf te maken. De politieke islam met zijn radicalisering, fundamentalisme en terrorisme noopt tot grote waakzaamheid en strijdbaarheid in de liberale democratische rechtsstaten, maar ook de hedendaagse meerderheidsopvattingen en praktijken van de islam, in orthodoxie en orthopraxis, onderhouden, op zijn zachtst gezegd, een dubbelzinnige relatie met het beginsel van individuele gewetensvrijheid (het recht op geloofsafval) en de vrijheid van godsdienst (de verhouding tot niet- en andersgelovigen). Van daar de reprise van dit fundamentele debat over

rechtsstaat en religie — ook in de PvdA-resolutie, met goede teksten tegen groepsdwang en over het recht op religiekritiek en minder goede teksten over de islamisering van het openbaar onderwijs.

Mijn conclusie: de PvdA-resolutie is voor de helft een geslaagde zenuwbehandeling, maar voor de andere helft een tang die de open zenuw net raakt. *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* zal niet het eindverhaal van de Nederlandse sociaal-democratie over immigratie en integratie zijn.

Noten

- 1 Patrick Vander Weyden, Koen Abts en Sophie Colpaert, 'De sp.a-leden doorgelicht. Wie zijn ze en wat denken ze over maatschappij en partij?', in: *Sampol, Samenleving en Politiek. Tijdschrift voor een democratisch socialisme*, nr. 10, december 2008, p. 13-23.
- 2 Ido de Haan, Jan Willem Duyvendak en Ewald Engelen, *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker, 2008.
- 3 Commissie-Van Thijn, *Wisselwerking. Een visie op intercultureelheid*. Amsterdam: PvdA, 1997 (deel I) en 2000 (deel II). Commissie-Patijn, *Integratie en immigratie: aan het werk!* Amsterdam: PvdA, 2004.
- 4 Frans Becker e.a. (red.), *Transnationaal Nederland. Drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: WBS, 2002. René Cuperus e.a. (red.), *The challenge of diversity. European social democracy facing migration, integration and multiculturalism*. Innsbruck/Wenen/München/Bozen/Amsterdam: Studien Verlag/Friedrich Ebert Stiftung/Renner Institut/Wiardi Beckman Stichting, 2003.
- 5 Paul Kalma, *Links, rechts en de vooruitgang*. Amsterdam: Metse-Schilt/WBS, 2004.
- 6 Begin februari verschijnt René Cuperus, *De wereldburger bestaat niet bij Bert Bakker*, Amsterdam. Daarin een groot hoofdstuk over het 'misverstand van de multiculturele samenleving' vanuit sociaal-democratisch perspectief.

Verdeeld verleden, gedeelde koers? (19)

Een eigen idioom

JOB COHEN

Laat ik voorstellen dat ik hier en daar heb bijgedragen aan de totstandkoming van *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst*. Dat betekent niet dat ik in alle opzichten tevreden ben met de concept-resolutie. Het is niet dat er zoveel dingen in staan waar ik het mee oneens ben. De nadruk die ligt op de rechtsstaat bevalt me. Dat is tenslotte het huis waarin wij leven — het huis dat veel vrijheid biedt aan ieder van ons, terwijl het tegelijkertijd ook duidelijk maakt wat ongepast is.

Die rechtsstaat is geen modegril. Hij is in eeuwen geboetseerd: onze voorvaders zijn ermee begonnen en stukje bij beetje is hij geworden tot wat hij nu is. Onveranderlijk is hij niet. Artikel 1 van de Grondwet, bijvoorbeeld, is pas een paar decennia oud. Ook de gelijkstelling van vrouwen en mannen kwam pas enkele decennia geleden tot volle wasdom. Mijn moeder werd in 1956 handelingsbekwaam; voordien konden getrouwde vrouwen niet zelfstandig rechtshandelingen verrichten. En homoseksualiteit kende ik in mijn jeugd niet, laat staan dat de emancipatiestrijd van homo's toen al begonnen was. Kortom, onze rechtsstaat evolueert. In de kern staat hij voor de vrijheid, gelijkheid en broederschap die onze westerse wereld zo aangenaam maken om in te leven. Tegelijkertijd is het goed om ons te realiseren, denkend aan die evolutie, dat datgene dat wij nu onze 'kernwaarden' noemen, niet noodzakelijkerwijze al verschrikkelijk lang tot die kern behoort.

Over de auteur Job Cohen is burgemeester van Amsterdam en voorzitter van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting.

Die rechtsstaat kent ook grenzen, grenzen die gehandhaafd moeten worden. Daar zijn wij Nederlanders de afgelopen decennia niet sterk in geweest. De individualisering die een essentieel kenmerk is geweest van de veranderingen van de afgelopen jaren, heeft dat als het ware sluipend met zich meegebracht. Wij zijn sterk op eigen belang gericht: als iets verboden is, vind ik niet onmiddellijk dat het ook voor mij verboden is. Het gemak waarmee regels op allerlei terrein overtreden worden en het gemak waarmee dat gedoogd werd, is welhaast een kenmerk geworden van onze samenleving. Terecht wordt daar nu een halt aan toegeroepen.

Die individualisering is maar een van de grote ontwikkelingen die onze samenleving enorm hebben veranderd: globalisering, privatisering, democratisering en secularisering zijn andere. Al deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat wij voor elkaar een samenleving van vreemden zijn geworden. Oude verbanden — van familie, van dorps- of buurtgenoten — en sociale structuren zijn in hoog tempo teloorgegaan, zonder dat daar veel voor in de plaats kwam. Wie de vaak als knellend ervaren banden van het geloof met vreugde heeft afgeworpen, moet daarna wel op een andere wijze en vaak op eigen kracht nieuwe vormen van zingeving ontdekken. Dat is een moeizame weg, waar velen alleen met veel vallen en opstaan toe in staat zijn.

Dat alles heeft onze samenleving minstens evenzeer veranderd als de komst van vele migranten. Migrantengroepen die mede daardoor in een land terecht kwamen waarvan de zeden en gewoonten onzeker waren. Juist die onzekerheid

maakte de integratie van migranten moeizaam, want met zoveel diversiteit en individualisme was het wel erg moeilijk uit te maken waarin precies men zou moeten integreren. En juist op die plaatsen waar veel migranten neerstreken, werden de teloorgang van oude structuren en verbanden en daarmee de lange tijd onvoldoende herkende gevoelens van onbehagen — de pijn in de samenleving, zoals Ahmed Aboutaleb dat noemt — het hevigst gevoeld. De concept-resolutie stelt dat al die gevoelens bijeenkomen

Er zit onvoldoende balans in de integratieresolutie — die is noodzakelijk voor het bieden van een aantrekkelijk perspectief aan alle leden van onze samenleving

in het integratiedebat. Dat moge waar zijn, het is intussen maar een deel van de werkelijkheid; die pijn is niet alleen — en niet eens in de eerste plaats — een gevolg van de migratie van de afgelopen decennia.

Wat wij al eeuwen een samenleving zijn van tolerantie heeft dat alles bovendien niet gemakkelijker gemaakt. Tolerantie geeft ruimte om opvattingen van anderen met een open blik tegemoet te treden, maar voor wie dat niet gewend is, geeft het onzekerheid en weinig houvast. Dat is ingewikkeld, zeker in omstandigheden waarin toch al sprake is van onzekerheid en weinig houvast. Bovendien is onder het mom van tolerantie veel onverschilligheid tentoon gespreid. Het is goed om dat te (h)erkennen, maar het is niet goed om dat te vertalen als: wij zijn te tolerant geweest. Integendeel, tolerantie is altijd een belangrijk kenmerk van onze samenleving geweest, en onze samenleving heeft daar wel bij gevaren. Tolerantie schept mogelijkheden, geeft ruimte aan creativiteit. Daar zegt de resolutie ten onrechte niets over.

In *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* wordt een sterke nadruk gelegd op het Nederlander-schap, op gedeelde waarden, op kernwaarden van onze samenleving. Dat past in het tijdsbeeld en is een reactie op de eerder gereleveerde onzekerheden. De belangstelling voor de vaderlandse geschiedenis is behoorlijk toegenomen. Canons bloeien (er is, tussen twee haakjes, een prachtige Amsterdamse), wij krijgen een Nationaal Historisch Museum, er zijn talloze historische programma's op radio en tv (gelukkig ook over Europa!). Laten wij wel oppassen dat die nadruk op dat Nederlandschap onze evenzeer traditionele ruime blik op de wereld niet verduistert. De kracht van ons land ligt in niet geringe mate in onze internationale oriëntatie. Daarom zou ik sterker willen benadrukken dat Nederlandschap maar één identiteit is, en dat mensen met gemak meer identiteiten hebben, zoals wij op tal van plaatsen zien: Indische, Molukse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders leven ons dat voor, net zoals Nederlandse Australiërs en Nederlandse Amerikanen.

Terecht besteedt de concept-resolutie aandacht aan religie, al was het maar omdat de verworven secularisatie zo botst met een nieuwe godsdienst, die ook daarom tot onbehagen leidt. Terecht staat er dat iedereen in vrijheid zijn geloof moet kunnen belijden en er ook afstand van moet kunnen doen. Ik voeg daaraan toe, maar het ligt erg voor de hand: binnen de grenzen van onze rechtsstaat. Wie op grond van zijn geloof in strijd met de wet wil handelen, mag dat niet, net zo min als indertijd de Baader-Meinhoffgroep op basis van haar ideologie dat mocht. De resolutie voegt daar onmiddellijk aan toe dat die vrijheid om te geloven nooit gaat boven de vrijheid om te zeggen wat je wilt. Dat kan dan wel in de resolutie staan, maar is in strijd met de systematiek van onze Grondwet die een hiërarchie tussen grondrechten ontkent — bij strijdigheid tussen grondrechten moet men zich tot de rechter wenden. Ook dat is onderdeel van onze rechtsstaat. Dat betekent dus dat de vrijheid om te zeggen wat je wilt ook begrensd wordt: niet voor niets is de afgelo-

pen weken ophef ontstaan over onverteerbare ‘ Hamas-slogans’. En mede door de beslissing van het Amsterdamse Hof over de vervolging van Geert Wilders zal het debat over de grenzen van die vrijheid nog verder gevoerd worden.

Ik zou zo nog meer commentaar kunnen geven op de onderwerpen die behandeld worden. Maar uiteindelijk ligt daar niet mijn grootste ontvredenheid. Die ligt bij het perspectief dat geschetst wordt — of liever: bij het feit dat een ander perspectief niet of nauwelijks geschetst wordt. Dat is het perspectief dat Barack Obama in zijn inaugurale rede op 20 januari jongstleden wel schetste: ‘Want wij weten dat ons veelkleurige erfgoed een kracht inhoudt, geen zwakte. Wij zijn een natie van christenen en moslims, joden en hindoes — en ongelovigen. Wij zijn gevormd door elke taal en cultuur uit alle hoeken van deze aarde; en omdat we van de bittere smaak van de burgeroorlog en segregatie hebben geproefd, en sterker en meer verenigd uit dat donkere hoofdstuk naar voren zijn gekomen, kunnen we niet anders dan geloven dat de oude haat ooit zal verdwijnen; dat de lijnen die de stammen scheiden spoedig zullen vervagen; dat, naarmate de wereld kleiner wordt, onze gezamenlijke menselijkheid naar boven zal komen; en dat Amerika zijn rol moet vervullen in het verwelkomen van een nieuw tijdperk van vrede.’

Obama biedt hoop, biedt uitzicht, spreekt over de kracht van de veelkleurigheid. Dat perspectief komt in de resolutie onvoldoende tot uitdrukking. Die legt zo ontzettend veel nadruk op wat niet deugt, op hoe mensen zich moeten gedragen, houdt een haast bestraffend vingertje op over hoe het toe hoort te gaan in Ons Nederland, terwijl haast voorbijgegaan wordt aan de veelkleurigheid en diversiteit van de huidige Nederlandse samenleving en aan hetgeen zich intussen aan opmerkelijke successen onder onze ogen heeft voltrokken: kinderen en klein-

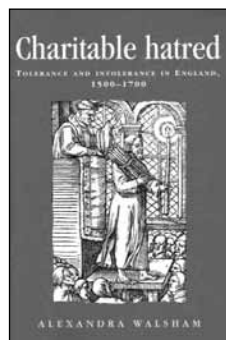
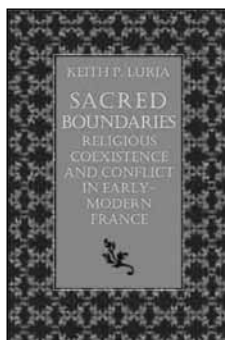
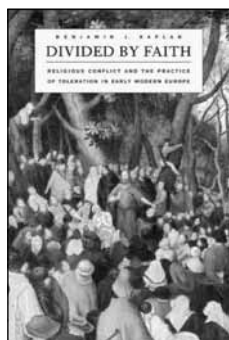
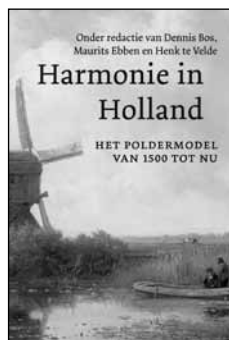
kinderen van migranten, soms afstammend van analfabeten, die hogere opleidingen gevolgd hebben, werkzaam zijn als advocaat, als arts, in de financiële wereld, in de politiek, als wethouder, volksvertegenwoordiger, als burgemeester van de tweede stad van ons land, en, minstens even belangrijk, als onmisbare medewerkers in de zorg, dienstverlening en andere vormen van bedrijvigheid. En laten we wel zijn: dat is in een razend tempo gegaan. Een perspectief voor al deze mensen is essentieel — in de zin dat zij op gelijke wijze als andere Nederlanders er in Nederland toe doen, erbij horen en meedoen.

Integratie kost tijd. Dat weten we al eeuwen. Kijk naar de geschiedenis van de joden in Nederland, die verrassende parallellen vertoont met de integratiethematiek van vandaag, zij het dat die integratie aanzienlijk minder snel is verlopen dan de opnemings van migranten in de samenleving in onze tijd. Laten wij daarom oppassen voor het ongeduld dat uit de resolutie spreekt. Dat kan gemakkelijk tot teleurstelling leiden.

Er zit dus onvoldoende balans in de resolutie. En die balans is noodzakelijk voor het bieden van een aantrekkelijk perspectief aan alle leden van onze samenleving. Van rechts zal die balans niet komen. Rechts heeft vooral oog voor hard, keihard aanpakken, voor uitsluiting in plaats van insluiting, voor het verschil tussen wij en zij in plaats van voor gezamenlijkheid. Rechts ziet vooral wat er misgaat bij migranten, zonder veel aandacht te besteden aan de soms moeizame opname van migranten in het arbeidsproces. Nee, die balans zullen wij aan moeten brengen. Wij zullen ons eigen idioom aan het debat moeten toevoegen.

Laat ik er, tot slot, voor alle zekerheid nog eens op hameren dat het om evenwicht, om een balans gaat: we moeten perspectief bieden én grenzen stellen. Die grenzen zitten wel in de resolutie, het perspectief nog onvoldoende.

Nationale identiteit en religieus conflict in historisch perspectief



Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu

Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (red.), Bert Bakker, Amsterdam 2007

Divided by faith. Religious conflict and the practice of toleration

Benjamin Kaplan, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA/Londen 2007

Sacred boundaries. Religious coexistence and conflict in early-modern France

Keith Luria, The Catholic University of America Press, Washington, D.C. 2005

Charitable hatred. Tolerance and intolerance in England, 1500-1700

Alexandra Walsham, Manchester University Press, Manchester/New York 2006

FRANS KERSTHOLT

In 1986 werd in het Nationaal Kiezersonderzoek voor het eerst gevraagd wat de voorkeur had van de respondenten: multiculturalisme of assimilatie van immigranten.¹ De voorkeur

Over de auteur Frans Kerstholt is socioloog, verbonden aan de Universiteit van Tilburg

Noten Zie pagina 111

voor assimilatie bleek dominant. De moeite die veel Nederlanders hebben met andere culturen kent onder meer een religieuze dimensie. Uit onderzoek blijkt dat Marokkanen, Turken en anderen die moslims zijn of als zodanig worden beschouwd, aanzienlijk meer weerstand ontmoeten dan bijvoorbeeld mensen van Antilliaanse of Surinaamse komaf.² Ook in de politiek

heeft het multiculturalisme afgedaan, de nadruk is verschoven naar integratie en aanpassing.

In het publieke debat over deze kwesties is een flinke rol weggelegd voor wetenschappers en publicisten die een aloud Westers superioriteitsgevoel uitdragen. Zij zien culturen die de Verlichting niet doormaakten in essentie als achterlijk, onbeschaafd en intolerant. Met name moslims zouden op dat gebied nog heel wat in te halen hebben. Anderen tonen zich brave nationalist, die ons willen voorgaan in een zoektocht naar 'de Nederlandse identiteit'.

In dit essay ga ik aan de hand van vier historische onderzoeken na of dit soort claims houdbaar zijn. Hoe valide zijn de prenties op het punt van de Nederlandse identiteit, het veelbesproken 'poldermodel' in het bijzonder? En hoeveel steun is er te vinden voor de stelling dat zonder de invloed van de Verlichting vreedzaam samenleven tussen verschillende religieuze groepen onmogelijk is? De hamvraag is, uiteraard, welke politieke lessen we kunnen trekken uit het werk van de historici.



Polderidentiteit?

106

Wie in Nederland van 'de polder' rept kan het landschap bedoelen, maar evengoed het befaamde overlegmodel waarin mensen met uiteenlopende belangen samenwerken. In *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* doen Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde verslag van een onderzoek van de Leidse vakgroep Vaderlandse Geschiedenis naar de aanwezigheid van kenmerken van het poldermodel in de periode van 1500 tot heden. De werkdefinitie van het poldermodel die zij hanteerden luidt als volgt: 'Vreedzaam overleg gericht op consensus, waarbij alle partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn en niet eenzijdig een conclusie afdwingen.' Doordat veel van de auteurs die in het boek aan het woord komen het poldermodel beschouwen als onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse identiteit, is de bundel ook te lezen als een historische speurtocht naar die identiteit.

Dat zoeken heeft een opmerkelijke uitkomst: van een unieke poldertraditie en bijbehorende cultuur blijkt geen sprake.

In zijn bijdrage aan het boek laat Arjan Nobel zien dat de eerste dijken en polders inderdaad tot stand kwamen langs lijnen die op grond van het poldermodel verwacht mochten worden. De eenheid ging echter al snel ten onder aan keihard uitgevochten belangentegenstellingen, onder andere tussen 'oude' polderaars die hun

Voor een herkenbare Nederlandse identiteit gebaseerd op het poldermodel bestaat weinig tot geen empirisch bewijs

voorrechten verdedigden en 'nieuwkomers'. Verkiezingen voor posities als dijkgraaf of heemraad werden steevast gewonnen door de rijkere ingelanden. Het poldermodel kwam onder druk te staan. Uniek was de Nederlandse werkwijze overigens niet: in België verliep de strijd tegen het water op eenzelfde manier.

Ten tijde van de Republiek — het tijdvak dat centraal staat in een artikel van Henk de Heijer — werden veel bestuurlijke beslissingen bij unanimiteit genomen door afgevaardigden die aan een systeem van last en ruggespraak gebonden waren, ogenschijnlijk volgens de kenmerken van het poldermodel. Stonden er echter grote belangen op het spel, dan was de gang van zaken heel andere. Zo bestonden er forse handelspolitieke tegenstellingen tussen Amsterdam, dat vrijhandel prefereerde, en Zeeland, dat protectie voorstond. Uiteindelijk moest Zeeland zwichten voor het dreigement van Amsterdam dat het zijn geldelijke bijdragen aan belangrijke activiteiten van de Republiek zou herzien. Ook in de polder heerste het recht van de sterkste.

In het vroegmoderne Nederland bestond op stedelijk niveau een gedecentraliseerd bestuursstelsel, gekenmerkt door de vertegenwoor-

diging van vele instanties, personen en dus belangen, constateert Judith Pollmann in haar bijdrage aan de bundel. De achtergrond van dit systeem moet volgens haar worden gezocht in angst voor verdeeldheid en twist. Het streven naar het overwinnen daarvan wordt fraai tot uitdrukking gebracht in het motto van de Staten-Generaal: ‘concordia res parvae crescunt’. Dat wil zeggen ‘door eendracht komt het kleine tot bloei’ oftewel, vrij vertaald, ‘eendacht maakt macht’. Deze ‘civic culture’ was niet uniek voor de Republiek, zij was ‘een variant op een, vooral, stedelijke politieke theorie die overal in Europa diep geworteld was’.

Het poldermodel heeft zich in Nederland dus eigenlijk alleen in de eerste fase van bedijkingen en inpolderingen in zijn pure vorm gemanifesteerd. In latere perioden werd de uitkomst van besluitvormingsprocessen toch vooral bepaald door machtsverschillen. Voor een herkenbare Nederlandse identiteit gebaseerd op het poldermodel bestaat weinig tot geen empirisch bewijs. In de relevante buitenlanden verliepen processen op min of meer dezelfde wijze en ook de bijbehorende ideologieën waren vergelijkbaar. Dat geldt voor de vroegmoderne stedelijke bestuurscultuur, maar bijvoorbeeld ook voor het naoorlogse denken over de verzorgingsstaat, die in essentie een variant is op het sociaal-democratische klassencompromis. Eigenlijk is de enige historische constante die specifiek voor Nederland valt waar te nemen onze langdurige en vaak fanatieke religieuze verdeeldheid.



Zoeken naar een modus vivendi

De dominante leer over tolerantie is dat zij met de Verlichting in de wereld is gekomen. Dit impliceert dat in de voorafgaande ‘onverlichte’ tijden godsdiensten onmogelijk in vrede naast elkaar konden bestaan — vandaar dan ook al die godsdienstoorlogen, vervolgingen van gelovigen en ander onheil dat zich sinds de Reformatie heeft gemanifesteerd. Dat dit beeld historisch niet klopt is de krachtige boodschap van drie verschillende studies: *Divided by Faith*.

Religious conflict and the practice of toleration van Benjamin Kaplan, *Charitable hatred. Tolerance and intolerance in England, 1500-1700* van Alexandra Walsham en *Sacred boundaries. Religious coexistence and conflict in early-modern France* van Keith Luria. Zij allen laten zien dat er veel meer voorbeelden zijn van soms langdurige vormen van wederzijds dulden en zelfs van samenwerking dan men op grond van de indertijd heersende onverzoenlijke theologisch-ideologische tegenstellingen zou verwachten.

Aanzienlijk waren die tegenstellingen zeker. Al sinds Augustinus gold de stelregel dat ketteren, indien zij niet tot inkeer gebracht konden worden, geëlimineerd moesten worden. Dat zou in hun eigen belang zijn en bovendien zou daarmee Gods wraak worden afgewend. Over deze leerstelling waren alle christelijke godsdiensten het in de vroegmoderne tijd eens. Gevoegd bij de eveneens breed gedeelde opvatting dat menselijke gemeenschappen niet alleen burgerlijke maar ook sacrale eenheden waren, die niet door ketterse invloeden bezoedeld mochten worden, vormde dat een goede voedingsbodem voor vervolgingen en godsdienstoorlogen.

In de vroegmoderne tijd kon niets zich aan de tentakels van de godsdienst onttrekken

Kaplans boek, *Divided by faith*, handelt over heel Europa, met de Nederlandse Republiek als een interessant referentiepunt. Hij begint met een uiteenzetting over de belangrijkste obstakels voor vrede tussen de verschillende godsdiensten die na de Reformatie met elkaar van doen hadden. Tot die obstakels behoren onder meer de zogenoemde confessionalisering van de verschillende godsdiensten en de versmelting van politieke en religieuze identiteiten. Confessionalisering was het proces waarin kerken eigen, herkenbare doctrines ontwikkelden en met name in hun gezagsstructuur meer op

elkaar gingen lijken. De belangrijkste gemeenschappelijke doctrine was de plicht tot uitroeiing van ketterij. De versmelting van politieke en religieuze identiteit maakt daarbij duidelijk dat in de vroegmoderne tijd in principe niets aan de tentakels van de godsdienst onttrokken was. Het principe 'cuius regio, eius religio' ('wiens gebied, diens gebed'; vrede van Augsburg, 1555) is hiervan een uitwerking.³

Kaplan stelt zich de vraag waarom het religieuze geweld ondanks dit alles relatief beperkt is gebleven. Hij onderscheidt drie oorzaken: de wederzijdse afhankelijkheid die de leden van een gemeenschap ervaren, de macht van de wet en geïnstitutionaliseerde verplichtingen (caritas, goed nabuurschap). Aangezien mensen nogal wat remmingen ervoeren ten opzichte van religieus geweld, sloeg de vlam niet zomaar in de pan. Er was een aanleiding voor nodig, die bijvoorbeeld gevonden kon worden in aanstootgevend gedrag bij processies, bij ceremonies ter gelegenheid van feestdagen en bij begrafenissen.

Schuilkerken waren aan officiële regels gebonden — sommige werden de facto erkend

Op allerlei manieren kon religieus geweld vermeden worden. Onder de rechtsregel 'cuius regio, eius religio' raakte in Europa het verschijnsel *Auslauf* wijdverbreid: aanhangers van een in de eigen regio verboden godsdienst vervulden hun religieuze plichten in een nabijgelegen stad of gebied waar hun godsdienst wel was toegestaan. Net als veel andere methoden van conflicthantering in religieuze aangelegenheden was de *Auslauf* een gecompliceerde aangelegenheid. Van zeker vier groepen was de instemming vereist: de dissenters, de autoriteiten, de gelovigen van de officiële kerk en de 'gastvrijheid' verlenende burenen.

Een ander instituut dat religieuze conflicten hielp voorkomen — niet alleen in de Republiek, maar her en der in Europa — was de schuilkerk. Iedereen was bekend met het fenomeen, ook plaatselijke overheden. Interessant is dat schuilkerken aan officiële regels gebonden waren. Van buitenaf mocht niet zichtbaar zijn dat zo'n kerk er was en samenscholingen die op de aanwezigheid ervan konden wijzen waren ook verboden. Soms werden schuilkerken de facto erkend, bijvoorbeeld wanneer de orthodoxe overheid belastingen voor het gebruik ervan oplegde. Het ontstaan van schuilkerken werd overigens mede mogelijk gemaakt door een andere Europese brede nieuwigheid: de opkomst van een familiale privésfeer. Binnen de grenzen daarvan kon elke familie met haar gasten naar zaligheid streven zoals zij dat wenste.

In gebieden waar de verhoudingen moeilijker lagen kon de praktijk van de uiterlijke conformiteit soelaas bieden: andersgelovigen woonden dan op sommige hoogtijdagen diensten van de heersende kerk bij. Een onderzoek naar de geestelijke oprechtheid van deze mensen werd doorgaans wijselijk achterwege gelaten. Ook hier was dus sprake van een aanzienlijke mate van stilzwijgende wederzijdse welwillendheid.

Heel bijzondere situaties deden zich voor daar waar op grond van drastisch veranderde machtsverhoudingen en/of verdragen situaties van religieus pluralisme ontstonden. Het verdrag van Osnabrück (1648), bijvoorbeeld, beperkte de rechtsregel 'cuius regio, eius religio' door oude religieuze rechten van minderheidsgodsdiensten te erkennen. Daardoor zagen de leden van verschillende godsdiensten zich ertoe gedwongen tot overeenstemming te komen over het gebruik van kerken, scholen en begraafplaatsen. Bovendien moest men het eens worden over het vermijden van aanstootgevend gedrag bij processies, begrafenissen en kerkelijke feesten. Dit lukte vaak wonderwel. Daarbij werden bestuurs- en beroepsorganen in het leven geroepen, die vaak paritair waren samengesteld (wederzijds vetorecht). Het fraaiste

voorbeeld is het zogenoemde simultaneum: het streng gereguleerde gezamenlijke gebruik van een kerkgebouw. Over en weer duldde men dus kettters in de eigen kerk!

Gemengde huwelijken kwamen voor, ze werden zelfs door de betrokken kerken erkend. Daarbij dienden zich voor de hand liggende problemen aan, zoals de eventuele noodzakelijkheid van een bekering en de vraag welke religieuze opvoeding de kinderen moesten krijgen. Interessant is dat er opvallend vaak voor werd gekozen om niet alle kinderen dezelfde religieuze opvoeding te geven. De toegepaste ‘formules’ laten zien dat men het belangrijk vond dat gemengde huwelijken niet tot verandering van de demografische getalsverhoudingen zouden leiden.

Deze voorbeelden van stilzwijgende en expliciete samenwerking — *modi vivendi* die zonder de actieve steun van overheden geen lang leven beschoren zou zijn geweest⁴ — mogen ons niet blind maken voor de overheersende historische trend. Tegen het einde van de achttiende eeuw was er sprake van toenemende segregatie. Het percentage gemengde huwelijken slonk. Aanhangers van verschillende godsdiensten gingen zich ook in cultureel opzicht duidelijker van elkaar onderscheiden, bijvoorbeeld in hun kleding en leesgewoonten. Ook tekende zich een tegenstelling af tussen aan de ene kant de katholieken en aan de andere kant de verzamelde protestantse kerken. Aan de Republiek is deze trend bepaald niet voorbijgegaan.



Cruciaal: de rol van de staat

Het werk van Kaplan sluit goed aan bij de inzichten van Alexandra Walsham en Keith Luria die de situatie in, respectievelijk, Engeland en Frankrijk behandelen. De doorslaggevende rol van de staat komt daarbij sterk naar voren. In *Charitable hatred* stelt Walsham dat in de periode die zij onder de loep nam, van 1500 tot 1700, de hele Engelse samenleving doortrokken was van het geloof in de denkbeelden van Augustinus over het elimineren van kettters. Dit gold niet in

de laatste plaats voor de vorstenhuizen en burgerlijke regeringen die er aan de macht waren. Walsham spreekt van een endemische vijandigheid, die altijd op de loer lag.

Tegen het einde van de achttiende eeuw groeide de segregatie. Het percentage gemengde huwelijken slonk

In haar boek laat zij zien dat de Engelse samenleving een cyclische dialectiek kende van tolerantie (dulden, gedogen) en vervolging. Uitingen of maatregelen van tolerantie leidden als vanzelf tot verzet daartegen of tot een toename van vijandigheid op andere terreinen — het leek wel of sprake was van een zeker wetmatig behoud van vijandigheid. Nog in 1780 braken de ‘Gordon riots’ uit: gericht tegen een wet die het lot verzachtte van personen die anglicaanse godsdienstige verplichtingen niet nakwamen. Walsham gebruikt haar indrukwekkende beheersing van de onderzoeksliteratuur om de lezer te overstelpen met nog veel meer goed gedocumenteerde cases, die zich in termen van haar dialectische verklaringsmodel laten interpreteren.

Net als Kaplan komt zij evenwel tot de slotsom dat religieus geweld een fenomeen van betrekkelijk geringe omvang was in de zestiende en zeventiende eeuw. Zij geeft daarvoor dezelfde verklaringen als Kaplan, met als extra factor de betrekkelijke zwakte van de Engelse staatsbureaucratie. De Engelse overheid lijkt steeds opnieuw een belangrijke aanjager van vervolgingen te zijn geweest. Voor de tenuitvoerlegging van besluiten was zij echter afhankelijk van onbetaalde functionarissen, die lang niet altijd de opdrachten van het centrale gezag uitvoerden. In dat opzicht was er een duidelijk verschil tussen enerzijds de Engelse overheid en anderzijds allerlei Midden-Europese vorstenhuizen en het Heilige Roomse Rijk.

Keiht Luria onderzoekt in *Sacred boundaries* welke vormen de grenzen tussen religieuze groepen aannamen in het vroegmoderne Frankrijk. Hij onderscheidt drie ideaaltypen: integratie, evenwicht door onderhandelingen (betrekkelijke vrede, vaak ook samenwerking) en volledige dominantie door één godsdienstige groepering (discriminatie, eventueel vervolging). Als voorbeeld kan dienen het gebruik van begraafplaatsen in religieus plurale steden. Van integratie was sprake als de doden van alle gezindten door elkaar werden begraven. Het kon ook zo zijn dat de verschillende gezindten het er via onderhandelingen over eens waren geworden dat elk een deel van de begraafplaats kreeg toebedeeld. Weer een andere situatie deed zich voor als de dominante godsdienst de begraafplaats bij de belangrijkste kerk van de stad tot zijn beschikking kreeg, terwijl de andere gezindten naar alternatieve locaties buiten de stad moesten zoeken.

Een onpartijdige overheid is een basisvoorwaarde voor vreedzame relaties tussen verschillende godsdiensten, stelt Luria. In Frankrijk werden de bepalingen van het Edict van Nantes, op 13 april 1598 uitgevaardigd door koning Hendrik IV (Henri le Bon) om een einde te maken aan hevige godsdiensttwisten, aanvankelijk uitstekend nageleefd. Dat succes had alles te maken met het voortreffelijke en onpartijdige

110 *Een onpartijdige overheid is een basisvoorwaarde voor vreedzame relaties tussen verschillende godsdiensten*

functioneren van de koninklijke commissarissen die met de uitvoering en de afdwinging ervan belast waren. In het edict was onder meer bepaald dat ook de hugenoten recht hadden op uitoefening van hun geloof. In de loop van de zeventiende eeuw gingen de katholieke konin-

gen van Frankrijk zich echter steeds partijdiger opstellen. Helder beschrijft Luria de historische trend in de richting van de derde grensvorm uit zijn rijtje, die van de dominantie door één geloof. In 1685 werd het Edict van Nantes herroepen. De hugenoten verloren hun rechten en werden het land uit gejaagd.



Lessen voor het heden

Met het onderzoek van Kaplan, Luria en Walsham in de hand kan men zonder moeite de tegenwoordig zo populaire stelling weerleggen dat de historische ervaring van de Verlichting beslissend is voor het vermijden van achterlijkheid en intolerantie. Al vroeg na het begin van de Reformatie ontwikkelden zich overal in Europa vormen van vreedzaam samenleven door mensen van verschillende gezindten. In de onderlinge omgang was iemands religieuze identiteit overigens lang niet altijd van groot belang, zo benadrukt met name Luria. De beroepsgroep waartoe hij of zij behoorde, de relaties met burens of familiebanden konden best zwaarder wegen.

Het zou wijs zijn om bij het nadenken over de verhoudingen en contacten tussen de verschillende bevolkingsgroepen in Nederland vandaag de dag aansluiting te zoeken bij de condities voor vreedzaam samenleven die uit deze historische studies naar voren komen: wederzijdse afhankelijkheid en pluralisme, de macht van de wet en geïnstitutionaliseerde verplichtingen. Wat uit alle drie de studies helder spreekt is dat, boven alles, het functioneren van overheden de sleutelfactor is bij het indammen of juist aanjagen van religieuze conflicten en zelfs geweld.

Sommigen zullen tegenwerpen dat de vroegmoderne Europese geschiedenis geen lessen kan bieden voor de actuele omgang met de islam in een land als het onze, omdat de culturele verschillen waar het nu om gaat veel groter zijn dan die uit het verleden. Dat argument snijdt geen hout. De wederzijdse haat en hardnekkige vooroordelen tussen vroegmo-

derne christenen van verschillende gezindten mogen niet worden onderschat: die sneden veel dieper dan wij nu kunnen navoelen. Daar komt bij dat wij historisch-cultureel gesproken veel meer met de islam gemeen hebben dan vaak wordt aangenomen. De Reformatie leidde in Europa tot eerherstel voor het Oude Testament, waarmee zich een voedingsbodem vormde voor allerlei vooroordelen die vandaag de dag juist vaak met de islam in verband worden gebracht (homohaat is een voorbeeld).

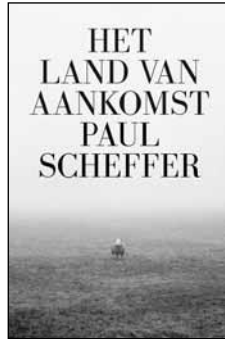
Zoals gezegd, als er uit de hier besproken studies één conclusie getrokken kan worden, dan is het wel dat onpartijdig optreden van de overheid een fundamentele voorwaarde is voor harmonieus samenleven van mensen met verschillende religieuze of culturele oriëntaties en tradities. Juist aan zulk optreden ontbreekt het bij ons momenteel. Uit studies van de rechts-socioloog Groenendijk⁵ blijkt dat ons vreemdelingenbeleid tot voor kort voor een belangrijk deel bestond uit het opzoeken van de grenzen van de mensenrechten. De ijver waarmee opgewonden politici na elke hun onwelgevallige rechterlijke uitspraak aandringen op het wijzigen van de wet, geeft eveneens te denken. Dat velen ertoe geneigd zijn de resultaten van wetenschappelijk onderzoek alleen te accepteren als die in hun kraam van pas komen is op zijn minst verontrustend te noemen. Een voorbeeld is het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie-Blok.⁶ Dat wortelde in onderzoek dat volgens de regels der kunst was uitgevoerd,

maar dat weerhield menig politicus er niet van het direct na verschijnen weg te honen. Politici, bestuurders en uitvoerende ambtenaren zouden er goed aan doen het besef te internaliseren dat partijdigheid van de overheid kwalijke effecten kan sorteren, op korte dan wel langere termijn.

Noten

- 1 Zie Kees Aarts e.a. (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht: Het Spectrum, 2007.
- 2 Zie bijvoorbeeld Theo J.A. Roelandt, *Verscheidenheid en ongelijkheid. Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving* (proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam). Amsterdam: Thesis Publishers, 1994.
- 3 'Cuius regio, eius religio' is een rechtsregel waarnaar volgens de Godsdienstvrede van Augsburg (1555) in de diverse staten van het Duitse Rijk moest worden gehandeld. Het was aan de landsvorst om te beslissen of de katholieke dan wel de lutherse godsdienst in zijn gebied de heersende zou zijn. Zijn onderdanen bezaten enkel het recht om, als zij dat wensten, het land te verlaten en zich elders te vestigen — zij werden ongemoeid gelaten, maar verloren wel hun onroerend goed.
- 4 De medewerking van overheden varieerde wel per regio. Frankrijk was hekkensluiter.
- 5 Zie onder meer Groenendijks bijdrage aan J.W. Duyvendak e.a. (red.), *Macht en verantwoordelijkheid. Essays voor Kees Schuyt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 6 Commissie-Blok, *Bruggen bouwen*. Den Haag, januari 2004.

Burgerzin leert men al doende



Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties

Marcel Maussen, Het Spinhuis, Apeldoorn/Antwerpen, 2006

Het land van aankomst

Paul Scheffer, De Bezige Bij, Amsterdam, 2007

Steunberen van de samenleving

Kees Schuyt, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006

Identificatie met Nederland

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007

RENÉ FOQUÉ

- 112 Het in 2007 verschenen magnum opus van Paul Scheffer *Het land van aankomst* is zonder twijfel een opmerkelijk boek.¹ Alleen al de vele besprekingen en debatten die eraan werden gewijd en de vele lezingen die de auteur over zijn boek

Over de auteur René Foqué is hoogleraar in de rechtsfilosofie en de rechtstheorie aan de Katholieke Universiteit Leuven en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten Zie pagina 121

in Nederland en Vlaanderen heeft gehouden bewijzen dat. Het is zeker niet alleen omwille van deze externe tekenen bijzonder. Ook de inhoud is rijk en geschakeerd en nodigt uit tot eigen reflecties.

Het is geen geringe verdienste van Paul Scheffer dat zijn boek inderdaad 'te denken' geeft. Het zag er even anders uit zeven jaar geleden toen hij zich in een niet mis te verstane provocerende stijl op het multiculturele drama wierp. Wellicht is het grootste verschil met

2000 dat *Het land van aankomst* een uitdrukkelijker evenwicht tussen betrokkenheid en distantie weet te bereiken. Of, zoals de Vlaamse journalist Yves De Smet het formuleerde: 'Het verfrissende van dit boek is dat het boven het slagveld van de gelijkhebberij staat.' Dat slagveld is het slagveld geworden van de straatvechters, die langzamerhand de media monopoliseren en duchtig bijdragen aan een populistisch jojo-spel, waarin nu eens angst, dan weer nationale spierballen de boventoon voeren. Nederland is niet gebaat bij een dergelijk slagveld en nog minder bij de *collateral damage* die de populistische straatvechterij dreigt te veroorzaken in de bovenwereld van de nationale politiek. Geert Mak heeft er terecht op gewezen dat een dergelijke handel in angst de samenleving verder fragmenteert en bedreigt.²

Natuurlijk is een zwijgcultuur, die de concrete spanningen van het dagelijkse leven in een multiculturele samenleving ontkent, een even grote producent van angst die bovendien geen weg weet te vinden naar de publieke ruimte en naar de politieke agenda van het beleid. Daarin geef ik Scheffer gelijk als hij precies die zwijgcultuur in 2000 wilde doorbreken met de retorische hamer en boor van zijn *NRC*-essay. Ik ben het wellicht nog meer met hem eens als hij nu de tijd gekomen acht voor meer reflectie en voor een wat meer analytische benadering die tegelijkertijd wat meer afstand weet te nemen van de dolle menigte.

Welke thema's komen dan analytisch en reflexief in beeld? Reeds in het eerste hoofdstuk van zijn boek maakt Scheffer duidelijk wat het hoofdthema ervan is: de geschiedenis van de immigratie is de geschiedenis van een vervreemding en van de gevolgen daarvan. Immigranten hebben het indringende gevoel van ontworteling, van het existentiële verlies van hun *primordial attachments* die de context vormen voor het verwerven van een eigen persoonlijke identiteit. Zij komen niet alleen terecht in een voor hen vreemde wereld met andere geplogenheden en verwachtingen, maar bovendien in een wereld en een samenleving die ook zélf haar eigen

specifieke culturele inbedding is kwijtgeraakt en steeds meer is geëvolueerd naar een *abstracte* samenleving, waarin zich ook voor de autochtone burger een proces voltrekt van zinverlies en van een verkrumelende geborgenheid in een eertijds cultureel sterk belichaamde sociale context. De publieke ruimte is er verschaald en biedt geen forum meer voor waardeoriëntaties met een sterke zeggingskracht die uitnodigen tot reflectie en debat over de inhoud van het algemeen belang.

Nederland is niet gebaat bij de 'collateral damage' die populistische straatvechterij dreigt te veroorzaken in de bovenwereld van de nationale politiek

De vervreemding, waarover Scheffers boek gaat, is dus vervreemding bij zowel de allochtone als de autochtone burger. De socioloog Anton Zijderveld heeft reeds in 1970 deze vervreemding in zijn studie over *De abstracte samenleving* treffend getypeerd als volgt: 'De moderne mens "leeft" niet zijn samenleving, maar kijkt er dikwijls tegenaan als tegen een vreemd verschijnsel.' En Zijderveld concludeert in termen die buitengewoon sterk preluderen op een van de belangrijkste grondperspectieven in Scheffers *Het land van aankomst*: 'Vervreemding wordt ondraaglijk en sociaal disfunctioneel wanneer er van thuiskomst geen sprake meer is, wanneer het leven van alledag zelf abstract en vreemd wordt en zijn zin en werkelijkheid verliest; wanneer legenden en mythen de plaats van werkelijkheid en ervaring gaan innemen.'³ In een dergelijke context wordt ook de autochtone burger geconfronteerd met het vreemde in zichzelf.⁴ De angst voor het vreemde in de ander cumuleert dan op dramatische wijze met de angst voor het vreemde in onszelf. Dat creëert

existentiële en politieke vertwijfeling en een moeilijk te kanaliseren angst voor elkaar. Angst nodigt uit tot gemakkelijke manipulatie en tast de publieke ruimte aan omdat het mensen blind maakt voor de waarden van het samenleven.

De spanning tussen aankomst en thuiskomst is tegelijk ook de voortdurend aanwezige achtergrond voor een heel aantal spanningen waarin niet alleen de migranten, maar ook Nederland als migratieland zich bevinden. Scheffer beschrijft en analyseert deze spanningen op een wijze die het debat uit zijn typisch Nederlands isolement poogt te bevrijden. Hij betreft nadrukkelijk ook het Europese en het internationale perspectief in zijn beschouwingen, door sterk aan te knopen bij de buitenlandse literatuur. Dat geeft aan dit boek niet alleen de charme van een zekere openheid, maar levert ook boeiend vergelijkend materiaal op. Dat hangt samen met een ander perspectief dat mede het opmerkelijke karakter van *Het land van aankomst* bepaalt: het expliciet op elkaar laten inwerken van twee vragen die zich dialectisch tot elkaar dienen te verhouden. De eerste vraag is hoe de multiculturele samenleving er uitziet vanuit het standpunt van de migrant; en de tweede vraag is dan die naar de consequenties van de migratie en de multiculturele samenleving op het land van aankomst. Aan welke veranderingsprocessen is onze samenleving toe en hoe kunnen wij ons daartoe verhouden? En ten slotte: hoe concreet beleid te ontwikkelen dat compatibel blijft met de algemene beginselen van een rechtsstatelijke democratie?

114



Democratie: systeem van 'tegenbindingen'

Het is een boeiende en belangrijke denkoefening om Scheffers boek te lezen in het licht van de een jaar eerder verschenen essaybundel van Kees Schuyt *Steunberen van de samenleving*.⁵ Het betreft hier een van de schaarse boeken in het Nederlandse taalgebied waarin de problemen van sociale cohesie systematisch worden doordacht in samenhang met de beginselen en evenwichten van een democratische rechtsstaat.

Het belang van deze verzameling essays voor de Nederlandse theoriebeoefening zowel als voor het beleid dat ermee samenhangt is groot. Vooral in het essay dat zijn naam heeft gegeven aan de bundel wordt de voor een democratische rechtsstaat zo prachtige metafoor als *steunberen van de samenleving* nader verkend. Belangrijk uitgangspunt daarbij is de gedachte dat voor een democratie pluralisme een centrale waarde is. Dat uitgangspunt staat in een sterke continuïteit met de Europese traditie van constitutiona-

Volgens Schuyt zijn de krachten die de maatschappij bijeenhouden andere dan de krachten die ervoor zorgen dat de samenleving niet uiteenvalt

lisme, zoals die werd ingezet door de achttiende-eeuwse staatsrechtgeleerde Montesquieu. Pluralisme en gematigdheid vormen in zijn *De l'esprit des lois* de twee componenten van wat hij de natuur van de gematigde staatsvorm noemt.⁶

De volgende gedachten staan hier centraal. In de eerste plaats kan een democratie nooit worden opgevat als de overwinning van (aanspraken op) het universele op (verabsoluteringen van) het particuliere, maar wél integendeel als een geheel van geïnstitutionaliseerde waarborgen en instrumenten om een diversiteit van opvattingen op vreedzame wijze te laten coëxisteren. Het wegnemen van onderlinge angst is hier van doorslaggevende betekenis. In een democratie dient ieder burger het recht te hebben zichzelf te ontwikkelen als een volwaardige drager van rechten en verantwoordelijkheden (als een rechtssubject) en als een actief participant aan de vormgeving van de publieke zaak (burgerschap). Dat alles vormt het perspectief voor de gedachte dat een democratische rechtsstaat voornamelijk gericht dient te zijn op

datgene wat de Duitse filosoof Jürgen Habermas heeft genoemd ‘solidariteit onder vreemden’. Of in de woorden van de Franse politiek-socioloog Alain Touraine: ‘Democratische cultuur is het middel bij uitstek om de wereld steeds opnieuw samen te stellen en de persoonlijkheid van ieder steeds opnieuw te vormen, door het aanmoedigen van ontmoetingen en vervolgens van integratie tussen verschillende culturen.’ De kern van elke democratie is daarin gelegen dat zij eenieder kan toelaten ‘om een zo groot mogelijk geheel van uiteenlopende menselijke ervaringen te beleven’.⁷

In het essay van Kees Schuyt krijgt deze zorg een actualiserende invulling. ‘De krachten die de maatschappij bijeenhouden’, zo stelt Schuyt, ‘zijn andersoortig van aard dan de krachten die ervoor zorgen dat de samenleving niet uiteenvalt.’ Er ligt in het huidige debat volgens de auteur te veel en te eenzijdige nadruk op de eerste, op gemeenschappelijke waarden die de identiteit van een samenleving zouden bepalen. Maar het zijn niet zozeer deze gemeenschappelijke waarden die de samenleving beschermen tegen een fatale fragmentering en uiteindelijk tegen haar uiteenvallen. Integendeel, vaak is het omgekeerde het geval. Een te grote drang tot het ontwikkelen van gemeenschappelijke waarden dreigt de samenleving juist over te leveren aan een vorm van interne destructie. Te veel sociale binding en te sterke sociale cohesie, aldus Schuyt, dreigen de samenleving te verstikken in de dictatuur van de orthodoxie van de *shared values*. Daartegenover staan wat hij noemt de *nevertheless values*, die de kern vormen van ‘een sociale binding die tegenover elkaar staande partijen, ook als zij geen inhoudelijke waarden delen, niettemin symbolisch bij elkaar brengt en aan elkaar koppelt’.

Schuyt introduceert hier ook de term ‘tegenbinding’ die hij contrasteert met meer bekende sociale bindingen die zijn gebaseerd op een ongeproblematiseerde consensus omtrent gedeelde normen en waarden. In een democratie dienen vormen van tegenbinding maximaal te worden ontwikkeld. Een democratie is daarom

ook niet los te koppelen van rechtsstatelijkheid, omdat — in de woorden van Schuyt — daarin ‘het recht bestaat uit de symbolische ruimte die tegenover elkaar staande partijen aan elkaar blijft klinken’.

Een dergelijke opvatting van rechtsstatelijkheid acht ik buitengewoon belangrijk. Zij hoort bij een opvatting van democratie, waarin pluralisme en multiculturaliteit maximaal gestimuleerd dienen te worden. Waarom aan het recht een symbolische betekenis toekennen in dit verband? Wat betekent symbolisch hier?

Vaak wordt onder de kwalificatie ‘symbolisch’ — niet zelden gebruikt in de uitdrukking ‘louter symbolisch’ — verstaan dat een maatregel of een norm weinig concrete aanwijzingen geeft voor het handelen, en bovendien dat de betreffende maatregel of norm niet alleen weinig concrete maatschappelijke impact heeft, maar meestal ook niet gedekt wordt door een effectieve afdwingbaarheid. Dat is niet de betekenis die hier aan de term symbolisch toekomt. In het Grieks betekent *to simbolaion* in eerste instantie het op vaste en door ieder-

Een te grote drang tot het ontwikkelen van gemeenschappelijke waarden dreigt de samenleving te verstikken in een dictatuur van de ‘shared values’

een (h)erkende herkenningstekens berustende verkeer tussen mensen (bijvoorbeeld in het kader van politieke omgangsvormen, maar ook van het handelsverkeer). *Symbolon* betekent ook datgene wat mensen aan elkaar bindt, of met elkaar verbindt, en wat hen in staat stelt om een gemeenschap met anderen te vormen. Het heeft ook de connotatie van vertrouwen, zowel in de zin van moreel vertrouwen (zoals in het Engelse *trust*), als in de zin van functioneel vertrouwen (zoals in het Engelse *confidence*). Op basis van

deze dubbele betekenis van vertrouwen wijst de etymologische achtergrond van de term ook op de activiteit van het overleg of de dialoog. En ten slotte refereert de term ook naar het proces van wederzijdse erkenning tussen mensen die vanuit hun uiteenlopende achtergronden vreemd staan ten opzichte van elkaar of om de een of andere reden van elkaar vervreemd zijn geraakt. Enkel binnen een gemeenschappelijke symbolische orde worden erkenning en respect — van zichzelf en van de ander — mogelijk.

Wat betekent tolerantie in concreto binnen de context van een abstracte samenleving die aan zinverlies lijdt?

Het recht als symbolische orde kan pas in concreto werkzaam zijn in wat Schuyt geïnstitutionaliseerde praktijken noemt als steunberen van de samenleving. En hij preciseert: 'Zij relativeren wij-zij-tegenstellingen door de twistende partijen aan elkaar te binden in een symbolische ruimte.' Het gaat er telkens om *nevertheless values*. Zij zijn er nodig om het bouwwerk van de multiculturele samenleving met al haar interne diversiteit toch bij elkaar te houden. Zouden zij er niet zijn, dan zou het pas goed misgaan en zou het bouwwerk van de samenleving in elkaar storten. De vier praktijken die Schuyt noemt in dit verband zijn de volgende:

- 116 > de Atheense ontdekking van de democratie en de daarmee verbonden beperking en kanalisering van de wraak binnen de wettelijke grenzen van proportionele en redelijke straffen;
- > de ontdekking van de academische vrijheid die een vrije denksfeer kan garanderen die niet a priori samenvalt met deze van de kerk of de staat;
- > de ontwikkeling van religieuze tolerantie die een einde stelt aan de gruwelijke godsdienstoorlogen;

> ten slotte de introductie van geweldloze acties als instrument om een einde te kunnen stellen aan uitbuiting en apartheid.

Al deze uitvindingen vormen de steunberen van de samenleving omdat zij ertoe hebben geleid dat de democratie zich op vreedzame wijze kon ontwikkelen als een systeem van tegenbindingen, aldus Schuyt. Hij laat zien hoe belangrijk het is voor de levensvatbaarheid en de stabiliteit van een dergelijke democratie dat de genoemde steunberen ook hun vertaling kunnen vinden in constitutionele termen — dat betekent: in termen van grondrechten en algemene rechtsbeginselen.



Tolerantie en identiteit ter discussie

Men zou zonder enige overdrijving kunnen zeggen dat de onzekerheid over de betekenis en de draagwijdte van tolerantie (een belangrijk thema zowel bij Schuyt als bij Scheffer) de Nederlandse samenleving in een moeilijk te genezen kramp heeft gebracht.

Na de opkomst van en de moord op Pim Fortuyn, gevolgd door de moord op Theo van Gogh, lijkt het wel alsof de Nederlandse samenleving zijn identiteit en zijn zelfvertrouwen is kwijtgeraakt. Dat heeft inderdaad alles te maken met het diffuus geworden karakter van de zo voor vanzelfsprekend gehouden tolerantie, een van de centrale kenmerken die de Nederlandse samenleving al enkele eeuwen haast vanzelfsprekend aan zichzelf toerekent. Maar wat betekent tolerantie in concreto binnen de context van een abstracte samenleving die aan zinverlies lijdt en die het kompas op een pluraliteit van waardeoriëntaties in belangrijke mate is kwijtgeraakt? In de hedendaagse Nederlandse context is tolerantie niet zelden verworpen tot onverschilligheid niet alleen ten aanzien van de waardeoriëntaties van anderen, maar ook ten aanzien van die van onszelf.

In zijn beroemde *Brief over tolerantie* uit 1685, geschreven in ballingschap in Amsterdam (!), verdedigt Locke een standpunt dat nog steeds bij velen de overhand heeft als het om tolerantie

en gedogen gaat.⁸ De opvattingen van de ander worden niet getolereerd omdat zij gelijkwaardig zouden zijn aan de eigen opvattingen, maar omdat het bestrijden ervan tot het grotere onheil van (godsdienst)oorlog en geweld zou leiden. Het tolereren van andersdenkenden is voor hem een realistische *second best* oplossing, die verre te verkiezen valt boven de uitzichtloze gewelddadigheid van godsdienstoorlogen. Dat vraagt om terughoudendheid, ja zelfs om neutraliteit van de staat, die zijn macht niet mag inzetten om het ware geloof te implementeren. Het is eerder de taak van de staat om pluralisme te beschermen.

Een van de centrale vragen in het debat, die na het lezen van zowel Schuyt als Scheffer in alle scherpte overblijft, is of een Lockeaans geïnspireerde conceptie en de daarmee verbonden liberale these omtrent de neutraliteit van de staat niet leidt tot een te formalistische structuur van multiculturalisme, waarin al te zeer een abstractie wordt gemaakt van de culturele factor, van de concrete inbedding in publiek beleefde geplogenheden en symbolen die inherent zijn aan elke levens- en wereldbeschouwing, en die in elk van hen deel uitmaken van een verfijnd netwerk van verwijzingen naar en representaties van de eigen identiteit. Het belang daarvan wordt geheel en al aan het zicht onttrokken wanneer tolerantie omslaat in een cultuur van onverschilligheid. En onverschilligheid wordt dan al snel de voedingsbodem voor intolerantie.

Vraagt een werkelijke tolerantie niet om een meer *dikke* opvatting, die het tolereren van de ander niet loskoppelt van diens culturele inbedding? 'Vrijheid kan alleen standhouden van binnenuit het leven, zij ondermijnt zichzelf als men denkt ze van buitenaf te kunnen construeren.'⁹ In een *dunne* voor rationeel verklaarde Lockeaanse versie daarentegen bestaat de multiculturele samenleving uit een veelheid van culturele *black boxes* die tegen elkaar aan botsen en gevangen blijven in de binaire structuur van aanvaarding of verwerping, inburgering of uitwijzing. Het gaat dan steeds om variaties op een afschuwelijk dilemma: samenleven zonder inleven, aankomst zonder thuiskomst.

Het doorbreken van het *black box*-denken vraagt om een nieuwe denkwijze over identiteit en dialoog. Bij de bespreking van Schuyts essay over steunberen van de samenleving ging het om het vermijden van een overdosis aan gedeelde normen en waarden die als een relatief afgesloten discours aangeleerd en toegepast zouden moeten worden. Zonder tegenbindingen dreigt de samenleving ten prooi te vallen aan de dictatuur van het eigen gelijk. In een democratie gaat het om het in stand houden van een geest van pluralisme en gematigdheid.

Een aldus opgevatte democratie zal zich niet kunnen voltrekken wanneer onder inburgering wordt verstaan het aanleren en internaliseren van een nationale canon. Een dergelijke aanpak zou zijn gericht op een proces van 'identificatie met Nederland', zoals de titel luidt van het in 2007 gepubliceerde rapport van de WRR. Daarin wordt een genuanceerd beeld geschetst van wat onder identificatie behoort te worden verstaan.

Het conceptuele kader van het WRR-rapport is niet verfijnd genoeg om er de complexiteit van de bestudeerde fenomenen mee te kunnen duiden

Het rapport stelt terecht dat men zich daarbij niet hoort te richten op een statisch beeld van een nationale Nederlandse identiteit, maar veeleer procesmatig zal moeten denken en handelen. Het gaat dan om drie van elkaar te onderscheiden processen van identificatie.

Een eerste proces betreft vormen van *functionele identificatie*, bijvoorbeeld op de Nederlandse arbeidsmarkt of in de gedeelde zorg voor vaak lokale samenwerkingsverbanden binnen de *civil society*. Een tweede proces van identificatie betreft vormen van *normatieve identificatie*. Het gaat hier om het zich eigen maken van en loya-

liteit ontwikkelen ten opzichte van de normatieve kaders van de democratische rechtsstaat. Een derde proces wordt aangeduid als *emotionele identificatie*. Het gaat dan bijvoorbeeld om trots op het Nederlandschap en om de wijze waarop dat institutioneel wordt verankerd.

Het WRR-rapport heeft de grote verdienste de problematiek van de inburgering als processen van identificatie te analyseren, en niet als het aanvaarden van een vaste en statisch gecanoniseerde identiteit. Nochtans ligt precies hierin ook een fundamentele paradox besloten die het rapport niet meer kan oplossen. Daar ligt een van de zwakke kanten ervan. Enerzijds laten de auteurs geen twijfel bestaan over het normatieve perspectief van hun rapport, dat op het eind ervan in de conclusies nog eens helder wordt verwoord. Zij stellen er dat het onderscheid tussen allochtoon en autochtoon een contraproductief onderscheid is en zij concluderen: ‘Door een grote nadruk te leggen op wie “wij” zijn is het verschil met wie “zij” zijn groter geworden. Het verhaal over “de” Nederlandse identiteit bevestigt en versterkt een ongewenst en te simplistisch onderscheid tussen gevestigden en buitenstaanders, tussen autochtonen en allochtonen. Allochtonen worden als een groep gezien en gedefinieerd in termen van wat ze niet zijn: niet van hier.’¹

118 Anderzijds kan worden vastgesteld dat deze heldere en belangrijke stelling niet goed genoeg wordt onderbouwd. De in het rapport gehanteerde onderzoeksmethode en het conceptuele kader zijn niet verfijnd genoeg om er de complexiteit van de bestudeerde fenomenen mee te kunnen duiden, laat staan sturen. Dat geldt in het bijzonder voor het begrip identificatie. Het lijkt wel alsof die term de auteurs toch nog al te zeer en enigszins kritiekloos op sleeptouw heeft genomen, ongeschikt als hij is om het multipele karakter van de besproken veranderingsprocessen mee te karakteriseren. Daardoor ontstaat toch weer een — zeker ongewilde — neiging tot het hanteren van een duale structuur van wij-zij (die het rapport nu juist wilde vermijden), alsof zij zich hebben te identificeren met een wij dat zichzelf niet analytisch en niet concreet

genoeg ter discussie stelt, terwijl het — juist door de aanwezigheid van *hen* — aan vernieuwing en verandering toe is. De woordkeus van de formuleringen dreigt de goede bedoelingen van het rapport uiteindelijk te gaan overwoeren. Het procesmatige dreigt dan vervolgens aan één kant te worden gelokaliseerd: de kant van de aangekomenen. Dat laatste geldt in het bijzonder daar waar processen van emotionele identificatie methodologisch én normatief op

De postmoderne mens — of gemeenschap — laat zich niet vastpinnen op één onveranderlijke identiteit

hetzelfde niveau worden besproken als deze van functionele en normatieve identificatie. Dat komt wellicht in de eerste plaats door een zeker conceptueel deficit: de begrippen functioneel, normatief en emotioneel worden conceptueel niet scherp genoeg van elkaar onderscheiden. Bovendien lijkt er, in de tweede plaats, ook sprake te zijn van een empirisch deficit: er wordt geen of te weinig plaats ingeruimd voor de diversiteit van uiteenlopende ervaringswerelden en hun onderlinge verwevenheid. Zij hebben een actieve rol te spelen in de veranderingen die ook het land van aankomst hoe dan ook zal ondergaan door de implosie van pluralisme en multiculturaliteit die zich thans op zijn grondgebied voltrekt.

De toegenomen mobiliteit en de diversiteit en toegankelijkheid van communicatiemogelijkheden verminderen de honkvastheid van de postmoderne mens in aanzienlijke mate en verhogen het nomadische karakter van zijn bestaanswijze vaak op indringende wijze. De mondialisering van de handel en van het grote bedrijfsleven zijn wat dat betreft slechts exemplarisch voor een veel breder en dieper proces van de-territorialisering en de-contextualise-

ring, niet alleen van de allochtoon maar ook van de autochtoon. De socioloog Zygmunt Bauman spreekt van een *liquid modernity*, gekenmerkt door in elkaar overvloeiende en mobiele verhoudingen die steeds meer de plaats gaan innemen van vaste structuren en stabiele, homogene leefwerelden.¹¹ Tolerantie die verwordt tot onverschilligheid dreigt dan een kwalijk nevenproduct te worden van deze *liquid modernity*. Daar staat nog een ander proces tegenover, dat van een geheel andere orde is dan dat van de identificatie: de postmoderne mens is steeds meer iemand die zich niet laat vastpinnen in één onveranderlijke identiteit. Zijn identiteit is nooit voltooid, maar wordt voortdurend gevormd door een veelheid van ervaringen en geschiedenissen waarin zijn leven zich voltrekt, en die hij met steeds wisselende anderen beleeft.¹²

Wat geldt voor de individuele mens geldt in dezelfde mate voor gemeenschappen. In een dergelijke opvatting van narratieve identiteit is geen plaats voor het ontwikkelen van een canon die door het land van aankomst als een kant-en-klare ingeblikte identiteit zou kunnen worden voorgehouden aan de nieuw aangekomenen. Een dergelijke gesloten visie op identiteit sluit de nieuwkomers uit als actoren in een gezamenlijk levensverhaal dat autochtoon en allochtoon met elkaar hebben te delen en vervolgens aan zichzelf kunnen toerekenen als hún (van wij én van zij) levensverhaal.

Opdat een dergelijke narratieve identiteit zich in alle verscheidenheid van actoren zou kunnen ontwikkelen binnen het gezamenlijke bouwwerk van een democratie zijn, in de woorden van Schuyt, sterke tegenbindingen en steunberen nodig die om permanent, vooral ook lokaal, onderhoud vragen.



Lokale praktijken van beleid en burgerschap

In zijn buitengewoon boeiende én belangrijke boek *Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen en organisaties* denkt Marcel Maussen met een originele creativiteit na over de beleidsmogelijkheden die een dynamische visie op bur-

gerschap met zich kan meebrengen.¹³ Zijn studie is in vele opzichten verfijnd en vernieuwend. De dubbele problematiek die het WRR-rapport bij de lezer achterlaat, wordt door Maussen op overtuigende wijze ondervangen. Dat laat hem toe om het beschrijvende/diagnostische niveau van zijn onderzoek op wetenschapstheoretisch en methodologisch gefundeerde wijze te verbinden met prudent geformuleerde normatieve conclusies. Buitengewoon overtuigend is zijn pleidooi voor het ontwikkelen van een beleid dat zo direct mogelijk aansluiting vindt bij burgers en hun organisaties op het niveau van de lokale zorg om het gemeenschappelijk belang. Een dergelijke aanpak laat toe om burgerschap in de praktijk te leren; men probeert het de ander niet los van het dagelijks leven aan te leren om er vervolgens de aldus ingeburgerde op te kunnen aanspreken.

De wetenschapstheoretische positie die Maussen aan zijn studie ten grondslag legt is deze van een contextuele benadering van recht, ethiek, besluitvorming en beleid. Het gaat daarbij om een empirisch verankerde conceptie van de onderscheiden sferen. Recht, ethiek en politiek ontlenen hun betekenis niet aan een metafysisch universum van waarden en betekenissen, maar zijn het resultaat van een nooit afgesloten proces van betekenisverlening in concrete situaties en praktijken: 'Het is daarom niet voldoende,' aldus Maussen, 'om alleen te kijken naar de algemene principes en wettelijke regels, we moeten ook altijd kijken naar de contextuele interpretaties en oordeelsvorming in concrete situaties.' Algemene principes, normen en beleidlijnen zijn altijd weer het resultaat van een hermeneutisch proces, van een interpreteren en van een in die interpretatie positie kiezen ten aanzien van de grote normatieve kwesties die zich in onze samenleving voordoen. De eigen algemene geest van onze samenleving vormt dan de horizon voor deze keuzes en interpretaties, gevormd als hij wordt door de ervaring van onze samenleving in het omgaan met pluraliteit en gematigdheid, en met de conflicten die zich daarbij kunnen voordoen.

De positie van Maussen is niet alleen contextueel en empirisch, zij is ook een *pragmatische* positie die aansluit bij de grote politiek-filosofische traditie van het pragmatisme. Daarin staat de gedachte voorop dat burgerschap pas betekenis verkrijgt in concrete — vaak zeer lokale — samenwerkingsverbanden. De overheid dient gericht te investeren in dergelijke samenwerkingsverbanden, waarin ook allochtonen zich kunnen oefenen in burgerschap. Burgerschapscompetenties en burgerzin zijn het voorwerp van *learning from experience*: ‘To “learn from experience” is to make a backward and forward connection between what we do to things and what we enjoy or suffer from things in consequence. Under such conditions, doing becomes a trying; an experiment with the world to find out what it is like; the undergoing becomes instruction — discovery of the connection of things.’¹⁴

De centrale onderzoeksvraag die Maussen zich in zijn boek stelt kan pas in zijn volle draagwijdte worden begrepen tegen de drievoudige wetenschapstheoretische achtergrond van contextualiteit, empirie en pragmatiek. Zij luidt — eenvoudig én geraffineerd tegelijk — als volgt: op welke wijze hebben lokale overheden en islamitische organisaties in Nederland sinds 2000 hun onderlinge verhoudingen vormgegeven? Welk (typisch Nederlands?) concept van tolerantie was daarin werkzaam? En welke invulling werd gegeven aan het recht op vrijheid van godsdienst? En aan het beginsel van de scheiding van kerk en staat? Hoe zijn de antwoorden op deze vragen het voorwerp geweest van verandering van inzicht en op welke gronden? Om een antwoord te vinden op deze vragen werd door Maussen een empirisch onderzoek verricht naar de voorhanden literatuur, beleidsdocumenten, persartikelen en beleidsprojecten in vier Nederlandse steden: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Zaanstad. Vervolgens werd gezocht naar convergenties en divergenties in het gevoerde beleid en naar verklaringen daarvoor. Hoe zijn die mogelijke verklaringen contextueel te duiden binnen zowel de nationale context als binnen die van de betrokken steden?

Maussen onderscheidt in zijn studie vier uiteenlopende theoretische modellen, die even zovele beleidsvisies impliceren, als het gaat over culturele diversiteit en de islam. Deze schematiek leidt hij af uit het door hem bestudeerde materiaal. Bovendien laat het hem toe om verschillen en ontwikkelingen te duiden in het gevoerde beleid op een wijze die ook conceptueel gelijke tred houdt met de complexiteit van de bestudeerde materie. Het eerste model noemt

Burgerschap is niet in de eerste plaats een theoretisch concept of een formele status, maar een in concrete praktijken verankerde manier van leven en samenleven

hij het *assimilerende model*. De visie die daarin wordt uitgedragen is dat immigranten in de samenleving dienen te worden geïntegreerd via een eenzijdig proces van aanpassing. Een dergelijke visie kent bijvoorbeeld een hoge graad van repressiviteit ten aanzien van het publiek beleven van afwijkende religieuze symbolen door allochtonen. Het tweede model noemt Maussen het *marginaliserende model*. Migranten worden er getolereerd op voorwaarde dat zij geen al te dominante en opzichtige plaats in de publieke ruimte gaan bezetten en dat zij geen voor de meerderheid bedreigende aanspraak maken op publieke diensten en goederen. Het derde model noemt Maussen het *pluralistische model*. In een dergelijk model worden etnische, religieuze en culturele gemeenschappen in hun specifieke eigenheid erkend en bevestigd. Dialoog en samenwerking tussen deze groepen wordt er bevorderd om zodoende vorm te geven aan politieke, sociale en economische emancipatie en aan gelijke behandeling van de onderscheiden groepen. Het is het model dat het beste past bij de traditie van verzuiling. Een vierde model ten

slotte typeert Maussen als het *dialogische model*. In een dergelijk model wordt cultuur niet langer beschouwd als een vaststaand gegeven, maar als een proces van wederzijdse beïnvloeding en verandering doordat groepen zich in wederzijdse openheid ten opzichte van elkaar opstellen en van elkaar willen leren. Het is een model waarin zowel identiteitsvorming als integratie steeds in *the making* zijn. Dat laatste vooronderstelt, aldus Maussen, de bereidheid en het vermogen om 'met ironische distantie naar zijn of haar levensbeschouwelijke ideeën te kijken' en die in het aanschijn van de ander publiek ter discussie te stellen.

Om het lange en uiterst boeiende verhaal van Maussens onderzoek (te) kort te maken, kan het best worden aangeknoopt bij enkele van zijn conclusies. In de eerste plaats is er de vaststelling dat de politieke samenstelling van de gemeentecolleges, alsmede het nationale politieke klimaat, bepalend zijn voor de aard van het gevoerde beleid en voor de dominantie van één of twee van de genoemde beleidsvisies. In de tweede plaats is er de vaststelling dat de conflicten tussen de stad en zijn islamitische bewoners sterk afnemen, wanneer het gevoerde beleid dichter bij de wijken of buurten aansluit. Lokale verankering van het beleid is een voorwaarde voor integratie. In de derde plaats, en daarmee samenhangend, kan worden vastgesteld dat een onderlinge complementariteit van het pluralistische en het dialogische model de meeste garanties biedt voor inburgering.

In een multiculturele samenleving geldt bij uitstek het inzicht dat burgerschap niet in de eerste plaats een theoretisch concept is of een formele status, maar een in concrete praktijken verankerde manier van leven en samenleven: *learning from experience*. De *demos* van een democratie dient te worden opgevat als een *civic demos*. Alleen door actieve betrokkenheid

van burgers en loyaliteit ten opzichte van de steunberen van de eigen samenleving kan het bouwwerk overeind worden gehouden. De term inburgering duidt dan het proces aan dat naar een dergelijke betrokkenheid en loyaliteit moet kunnen leiden. Burgerzin leert men al doende.

Noten

- 1 P. Scheffer, *Het land van aankomst*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2007.
- 2 G. Mak, *Gedoeënd tot kwetsbaarheid*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 2005.
- 3 A.C. Zijderfeld, *De abstracte samenleving. Een cultuurkritische analyse van onze tijd*, Boom, Meppel, 1970, p. 71-72 en 78.
- 4 J. Kristeva, *De vreemdeling in onszelf*, Contact, Amsterdam, 1991.
- 5 K. Schuyt, *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- 6 Montesquieu, *Over de geest van de wetten (1748)* (vertaling van Jeanne Holierhoek), Boom, Amsterdam, 2006.
- 7 A. Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble?*, Éditions Fayard, Paris, 1997, p. 362; A. Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie? Égaux et différents*, Éditions Fayard, Paris, 1994, p. 277.
- 8 J. Locke, *Een brief over tolerantie* (vertaling, inleiding en essay van Inigo Bocken), Damon, Budel, 2004.
- 9 C. Lévi-Strauss, *Le regard éloigné*, Éditions Plon, Parijs, 1983, p. 380.
- 10 WRR, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007, p. 200.
- 11 Z. Bauman, *Liquid modernity*, Polity Press, Cambridge/Oxford/Malden, 2000.
- 12 W. Schapp, *In Geschichten verstrickt. Zum Sein von Mensch und Ding*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1985 (1953).
- 13 M. Maussen, *Ruimte voor de Islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*, Het Spinhuis, Apeldoorn/Antwerpen, 2006.
- 14 J. Dewey, *Democracy and education. An introduction to the philosophy of education (1916)*, The Free Press, New York, 1944, p. 140.

Hoe compromisloos is onze verdediging van het vrije debat?

In de integratieresolutie *Verdeeld verleden, gedeelde toekomst* komen twee 'pijlers onder het toekomstperspectief' ter sprake. De eerste pijler is het bewaken van de rechtsstaat, wat onder meer een compromisloze verdediging van het vrije debat vereist. De tweede pijler is het perspectief van verheffing en emancipatie; daarin past onder meer het bestrijden van discriminatie. Wat nu als het vrije woord gebruikt wordt om mensen te discrimineren? Om niet hun verheffing te bevorderen maar hun vernedering te verkondigen? De nota maakt op dit punt geen duidelijke keuze. Vrijheid van meningsuiting is een grote vrijheid die om morele verantwoordelijkheid vraagt: 'Krenken mag, maar dat wil niet zeggen dat het ook moet.' Ook staat er dat burgers hun burgerrechten moeten koesteren in hun onderling verkeer: 'Zo moet discriminatie op alle fronten consequent worden bestreden en veroordeeld.'

122 Deze twee stellingen zijn met elkaar in strijd. We kunnen niet mensen ertoe aanmoedigen elkaar tot in hun diepste gevoelens te krenken (het bespotten van mensen om hun geloof is het voorbeeld dat de resolutie noemt, maar het bereik van het krenkende woord is uiteraard breder) en dan menen dat dit, zeker bij stelselmattige toepassing, geen discriminerend effect heeft en dat het op een of andere manier zelfs bijdraagt aan de verheffing van de gekrenkte burgers.

Enkele bladzijden verder lijken de auteurs van de resolutie dit ook te beseffen en een keuze te maken ten gunste van het recht om te kwetsen als kern van de vrijheid. Daar staat namelijk: 'Geloof mag ook bekritiseerd worden. Zelfs als dit als kwetsend ervaren wordt. (...) Geloven mag, krenken mag en gekwetst worden kan een gevolg zijn. Wie zich gekwetst voelt kan altijd naar de

rechter gaan.' Alleen, waar zou de rechter nog aan moeten toetsen als de vrijheid van meningsuiting gedefinieerd is als het recht om te kwetsen en gekwetst te worden?

Er is een traditionele grens aan de vrijheid die wij ook onderschreven toen we nog *liberale* sociaal-democraten waren. John Stuart Mill, de denker die de vrijheid van meningsuiting principieel heeft verdedigd, legt de grens bij het toebrengen van schade aan de ander. Het krenken, kwetsen en vernederen van een ander en het opleggen van een stigma aan hele bevolkingsgroepen vanwege hun geloof zijn voorbeelden van het gebruik van het vrije woord die evident schade toebrengen aan mensen. Woorden die vernederen verheffen niet. Woorden die krenken kunnen onder omstandigheden discrimineren. Gaan wij onze verdediging van de kwetsende rede ook volhouden als het gaat om mensen die joden kwetsen met racistisch taalgebruik? Of hoeven alleen moslims zich altijd maar groot te houden? Vragen waar de resolutie wijselijk over zwijgt.

Zo staan de twee pijlers van ons toekomstperspectief te wankelen. Ja, ook ik ben voorstander van een compromisloze verdediging van het vrije debat. Maar de kern van de vrijheid is dan niet het krenkrecht, maar de mogelijkheid in een scherp debat op andere gedachten te komen, je te ontdoen van je eigen vooroordelen en stereotype beelden. Voor Mill was de kern van de vrijheid van meningsuiting het aanvaarden van de kans dat de ander het bij het rechte eind heeft om zo achter de waarheid te komen. Die ander moet je dan wel eerst respecteren. Krenken mag niet.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad s&d



S&D

POLITIEK
WETENSCHAP
ESSAY

Het drugsbeleid in de revisie

CYRILLE FIJNAUT

HENK VAN DE BUNT

LEA BOUWMEESTER

3 2009

**Verder: Jan Cremers over het Europese sociaal-economische model en
Wouter van der Brug & Catherine de Vries over de Europese verkiezingen**

REDACTIE

Mare Faber (*eindredacteur*)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Douwe Jan Elzinga
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (*bureauredacteur*)
Monika Sie Dhian Ho (*voorzitter*)

REDACTIERAAD

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

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Postbus 1310
1000 BH Amsterdam
telefoon (020) 551 21 55
telefax (020) 551 22 50
e-mail SenD@pvda.nl
internet www.wbs.nl

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar SenD@pvda.nl
(als bijlage in Word).

UITGEVER

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

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail bdc@bdc.boom.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

De abonnementsprijs bedraagt € 77,50 per jaar.
Studenten / aio / oio of JS-abonnement: € 37,50.
Instellingen binnenland: € 142,50.
Particulieren en instellingen buitenland: € 149,-.
Losse nummers € 9,50.
Een abonnement kan op elk gewenst moment
ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het
einde van de jaargang.

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

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

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2009 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

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

Toetsing aan de Grondwet

Voor de sociaal-democratie is het 'primaat van de politiek' een belangrijk uitgangspunt. In het domein dat door uitspraken van de kiezers wordt gevormd, dient een zo groot mogelijk politieke autonomie te bestaan. Interventies van buiten — van rechters bijvoorbeeld — moeten daarbij zo veel mogelijk worden vermeden. Het huidige verbod om wetten aan de Grondwet te toetsen past daar heel goed bij: de wetgever heeft in beginsel het laatste woord. De rechter kan wetten weliswaar toetsen aan internationale verdragen, maar die zijn zodanig ruim gesteld en ze gelden voor zo veel zeer uiteenlopende landen dat deze toetsing het primaat van de politiek niet wezenlijk aantast.

Jarenlang nu is gedebatteerd over de vraag of toetsing door de rechter van wetten aan de klassieke grondrechten in de Grondwet al dan niet moet worden ingevoerd. Een initiatiefvoorstel daartoe van Femke Halsema is op 2 december 2008 door de Eerste Kamer met nipte meerderheid in eerste lezing aanvaard. De opstelling van de PvdA-fractie heeft daarbij de aandacht getrokken. In die fractie zijn over het thema principiële debatten gevoerd. In de vorige senaatsperiode manifesteerde zich dit debat in het verschil van opvatting tussen het 'klasje van Witteveen' — voorstanders van toetsing aan de Grondwet — en het 'klasje van Jurgens' — tegenstanders van deze vorm van toetsing.

Wat mij betreft had het klasje van Jurgens veruit de sterkste kaarten. Bezien vanuit het primaat van de politiek is de invoering van toetsing een scherpe terugval. Er wordt geschermd met het feit dat Nederland het enige land in Europa is dat deze toetsing niet kent. Dat argument is demagogisch en hevig onjuist. Landen die problemen kenden in hun democratie hebben toetsing, evenals federale staten. Voor het overige komt toetsing vooral voor in Oost-

Europese landen die nog een zeer zwak politiek bestel hebben. Landen met lange democratische wortels hebben veelal geen of een heel erg dunne vorm van toetsing. Slechts weinig landen in Europa hebben een toetsingsstelsel zoals nu door Halsema wordt voorgesteld, waarbij de rechtbank in Roermond of Leeuwarden wetgevend Den Haag in feite tot de orde kan roepen.

Invoering van deze vorm van toetsing betekent dan ook een fundamentele ingreep in de autonomie van de politiek. Binnen de PvdA bestaat vanouds een sterke stroming die tegen interventies van deze soort aanmerkelijke bezwaren heeft. Deze stroming voelde zich vertegenwoordigd door het klasje van Jurgens en in het kabinet hielden enkele bewindslieden (onder wie Ronald Plasterk) dit gedachtegoed eveneens hoog.

Van een grote treurigheid nu is dat de overtuigde aanhangers van het primaat van de politiek in de PvdA-senaatsfractie zich op een uiterst merkwaardige wijze in de luren hebben laten leggen. Zij stemden vóór het initiatiefvoorstel van Halsema omdat zij dat 'een tweede ronde wilden gunnen'. Kennelijk werd met deze formulering beoogd om in die tweede ronde alsnog tegen te kunnen stemmen. En misschien beoogden de tegenstemmers ook nog wel om andere initiatieven op dit dossier voorlopig weg te houden.

Een dergelijke vorm van politiek bedrijven spreekt niet erg tot de verbeelding. Integendeel. Het bedrijven van principiële politiek vereist een rechte rug, ook in stemgedrag. Men roept over zichzelf en de PvdA diepe hoon af door eerst — om welke reden dan ook — voor het initiatiefvoorstel te stemmen om het uiteindelijk, op de valreep, alsnog de nek om te draaien.

DOUWE JAN ELZINGA
Redacteur s&d

God op school

In s&d 2009/1-2 raken Marcel Duyvestijn, Eddy Terstall en Job van Amerongen in vervoering bij het lezen van de nota *Verdeeld verleden, gedeelde koers*. Hun artikel, getiteld 'Lilianne, maak ons vrij!', is een loflied op haar die dit allemaal mogelijk heeft gemaakt: Lilianne, onze lieve vrouwe van Maastricht. 'Hooglied' had ik bijna geschreven, als de heren niet één onvolkomenheid hadden ontdekt in de nota. 'Ons grootste — want meest principiële — bezwaarpunt betreft het propageren van koranlessen op openbare scholen', stellen ze met spijt vast.

Merkwaardig. Ik ben opgegroeid in een gezin van een schoolhoofd. Zowel op de openbare lagere school als op de openbare middelbare school heb ik steeds lessen godsdienst gevolgd, op verzoek van mijn ouders. Ik heb daar geen spijt van. Integendeel, de bijbelse verhalen zijn niet alleen van belang voor het begrijpen van onze cultuur, maar zijn eveneens een inspiratiebron voor het goede leven.

Het aanbieden van godsdienstonderwijs en humanistisch onderwijs is vanouds een wettelijke plicht van het openbaar onderwijs. Het aanbod geschiedt op verzoek van de ouders. Dat is niets bijzonders, want godsdienstonderwijs op openbare scholen wordt in alle landen aangeboden, met uitzondering van Frankrijk. Kennelijk vindt men dat deze lessen bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen tot bewuste en gewetensvolle staatsburgers. Met alleen kennis van rekenen en taal red je het niet. Dat heeft de wetgever goed begrepen.

De wet onderscheidt algemene en bijzondere leerdoelen voor het openbaar onderwijs. Alle leerlingen leren dat ze leven in een pluriforme samenleving, later een actief burger behoren te zijn, sociaal moeten integreren en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, maatschappelijke verhoudingen

en geestelijke stromingen in Nederland. Het zijn voorwaarden om te kunnen leven binnen de regels van onze rechtsstaat en dat is van algemeen belang. Daarnaast leeft elke burger ook met de tradities van zijn eigen achtergrond. Om met Ed van Thijn te spreken: 'Er is meer in een leven dan de rechtsstaat alleen. Ook culturele en religieuze diversiteit is van grote waarde. Sterker nog: in diverse internationale verdragen wordt diversiteit erkend als een universeel grondrecht.' ('Tegen de aanpassingsprofeten', in: s&d 2009/1-2)

Juist een openbare school is de plaats waar leerlingen eenheid en verscheidenheid in harmonie kunnen ervaren. Maar dan moet er ook ruimte zijn voor islamitisch onderwijs, naast christelijke, joodse en humanistische lessen.

HERMAN BELTMAN

Oud-directeur Hoger Onderwijs (o&w) en oud-directeur Landbouwonderwijs (LNV)

Tromps 'foresight saga'

Eind november 2008 verscheen onder de titel *Bush en Blair en het veld van eer* een selectie van de columns die Bart Tromp tot zijn onverwachte dood op 20 juni 2007 voor het weekblad *Elsevier* schreef over de 'war against terror'. De bundel had op geen beter moment kunnen komen, want rond dezelfde tijd verklaarde president Bush in een tv-interview, in enigszins krom Engels, dat 'the biggest regret of all the presidency has to have been the intelligence failure in Iraq. A lot of people put their reputations on the line and said the weapons of mass destruction is a reason to remove Saddam Hussein.' Lezers van Tromps columns herkennen hier gemakkelijk de zoveelste leugen van de scheidende president. Op 2 november 2002 schreef Tromp reeds: 'Het is angstaanjagend dat deze Amerikaanse regering op basis van misleiding aanstuurt op een oorlog tegen Irak en het is onverantwoordelijk dat de nu demissi-

INTERVENTIE

onaire Nederlandse regering van minister-president Jan Peter Balkenende daar blindelings mee heeft ingestemd.'

Een goede sociale wetenschapper herken je niet alleen aan een grondige theoretische kennis en onderzoekservaring, maar ook en vooral aan de mate waarin hij als publiek intellectueel die kennis een rol laat spelen in het maatschappelijk debat. Bart Tromp heeft zich van die laatste taak in zijn talloze artikelen voor kranten en tijdschriften en in zijn columns voor *Het Parool* en *Elsevier* op een meer dan formidabele manier gekweten.

Voor *Elsevier* 'beperkte' hij zich tot de internationale politiek. Hij begon met het schrijven van zijn column in de onheilszwangere maand september 2001, als opvolger van Pim Fortuyn, die voor een politieke carrière koos. 'Elf september' vormde het beginpunt en de oorlog tegen Irak werd een belangrijke rode draad door Tromps bijdragen. Gebundeld leveren ze een belangwekkend tijdsdocument op, te vergelijken met Tromps boek *Verraad op de Balkan*, over het uiteenvallen van Joegoslavië. Iedereen die nog eens wil nagaan hoe en wanneer George W. Bush en Tony Blair de waarheid geweld hebben aangedaan kan dit goed gedocumenteerd terugvinden.

Tromp meende dat als de internationale rechtsorde door leugens gemanipuleerd wordt, of buiten de orde wordt verklaard, het resultaat nooit een veiliger wereld kan zijn; het betekent terugval tot anarchie in de internationale politiek. Van begin af aan waarschuwde hij dat het interpreteren van een terreurdaad als '11 september' als oorlogshandeling — en niet als misdaad — afschuwelijke consequenties zou hebben en dat het de terroristen die men meende te bestrijden juist in de kaart zou spelen. Ook kritiseerde hij al in een zeer vroeg stadium de beroerde wijze waarop de oorlog tegen Irak werd uitgevoerd en het volledig ontbreken van een realistisch plan voor de wederopbouw.

Hij was zeker niet de enige criticus van de wijze waarop Irak werd aangepakt en de bronnen waar hij zich op baseerde waren door iedereen te raadplegen. Desalniettemin lezen Tromps columns als een 'foresight saga', die pijnlijk duidelijk maakt dat veel politici en commentatoren nog wat uit te leggen

hebben. Tot nu toe heeft alleen voormalig minister Ben Bot hier een voorzichtig begin mee gemaakt.

Bush en Blair en het veld van eer kan ook prima dienst doen als beginpunt voor de commissie-Davids, die ten langen leste door premier Balkenende is ingesteld om de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog tegen Irak te reconstrueren. Is er een mooiere hommage aan de veel te jong gestorven Bart Tromp denkbaar dan het beantwoorden van de vraag die hij de lezers van *Elsevier* op 10 maart 2007 voorhield: is Balkenende 'een onnozele hals die zich graag van alles op zijn mouw laat spelden, of iemand die in een zaak van oorlog of vrede met opzet heeft gelogen'?

WILLEM MINDERHOUT

Gemeenteraadslid voor de PvdA in Den Haag

Politieke biecht

De Partij van de Arbeid heeft de biecht als politieke strategie ontdekt. Nog niet zo lang geleden liet zij in een reactie op het rapport van de commissie-Dijsselbloem weten 'verantwoordelijkheid [te nemen] voor haar aandeel in de gemaakte fouten'. En op 23 december 2008 beantwoordde Lilianne Ploumen in *de Volkskrant* de kritische vraag over de integratie van migranten in Nederland 'U steekt de hand in eigen boezem?' met: 'Zeker'.

Waarom neemt de PvdA zo enthousiast de schuld van allerlei maatschappelijke problemen op zich? Het lijkt erop dat de partij daarmee in het reine hoopt te komen met de kiezer. Zoals de gelovige door middel van de biecht vergiffenis aan God vraagt, zo smeekt de PvdA om vergeving van de kiezer. Die behoefte aan zelfreiniging blijkt zo groot dat in het enthousiasme soms de eigen idealen overboord worden gegooid. Zo verklaarde Staf Depla dat 'bij het realiseren van ons ideaal van gelijke onderwijskansen voor iedereen te veel [is] gekozen voor het gelijk behandelen van ongelijke leerlingen'.

Maar waarvoor vraagt de PvdA eigenlijk vergeving? Is het niet zo dat, als er al schuldigen aan te wijzen zijn, andere politieke partijen — het CDA

INTERVENTIE

voorop — net zoveel verantwoordelijkheid dragen voor de mislukte onderwijshervormingen en de problemen rond immigratie? Het lijkt erop dat de PvdA een moord bekend die nooit heeft plaatsgevonden, of een die zij in ieder geval niet in haar eentje heeft gepleegd. Er zijn minstens medeverdachten aan te wijzen.

In dat licht bezien is deze biechtstrategie levensgevaarlijk. Waar de politie over het algemeen nog zo zorgvuldig is om te controleren of een bekentenis op waarheid is gestoeld, zal de kiezer de zelfverklaarde schuld van de PvdA niet snel in twijfel trekken. En daarmee is het dus de PvdA die het onderwijs heeft verpest en de integratie heeft doen mislukken. Andere partijen kunnen meewarig toekijken hoe de sociaal-democraten alle last op zich nemen.

De kiezer is op korte termijn misschien tevreden met het berouw en zal de partij daar wellicht zelfs om prijzen, maar bij de volgende politieke schuldvraag zullen de vingers meteen richting PvdA wijzen. Het zullen immers wel weer de sociaal-democraten zijn die er een puinhoop van hebben gemaakt! Zo komt de politieke biecht als een boemerang terug bij de partij. Op mededogen hoeft de zelfverklaarde zondaar dan niet meer te rekenen.

REMMERT VAN HAAFTEN

Stagiair bij de Wiardi Beckman Stichting

Dicht, die trukendoos!

6 De overheid heeft zich de afgelopen maanden, dankzij het effectieve optreden van PvdA-leider Bos, weer op de kaart gezet als vormgever van onze samenleving. Dat was ook wel nodig. Politici kozen de afgelopen decennia voor een toenevende privatisering, een stijgend aantal zelfstandig bestuursorganisaties en het overhevelen van macht van het Buitenhof richting Brussel. Het resultaat is dat de besturing van de Nederlandse maatschappij meer en meer buiten de Haagse politiek kwam te liggen.

Een ander middel waarmee de politicus zijn eigen rol heeft verkleind is 'de commissie'. Het is een traditie geworden om complexe, politiekge-

voelige problemen op te lossen via onafhankelijke, gedepoliteerde commissies. Een punt is wel dat door wezenlijke vraagstukken door te schuiven naar dat soort gezelschappen de landsbestuurder het signaal geeft dat hij zelf niet bij machte is om ze op te lossen.

Niet alle commissies kunnen over een kam worden geschoren. Er zijn belangrijke, vaste adviesorganen zoals de Raad van State, die bijvoorbeeld ingezet worden om de Nederlandse bevolking een tweede referendum over de Europese grondwet te onthouden. En er zijn belangrijke tijdelijke adviescommissies zoals de commissie-Bakker, die de val van nog een kabinet-Balkenende wist te voorkomen. Een snelle google-search naar het aantal Nederlandse adviescommissies laat zien dat in 2005 de teller stopte bij 297. Dit aantal kan twee dingen betekenen: óf er zijn opvallend veel ernstige maatschappelijke problemen, óf er is een aantal commissies dat zich met randverschijnselen bezighoudt.

We zijn te ver doorgeschoten in de commissiecultuur. Van een heuse Pavlov-reactie is sprake: 'Probleem?' 'Commissie!' Wijze dames en heren onderzoeken, vergaderen en schrijven met groot enthousiasme een dik rapport. Vervolgens wordt een tweede commissie aangesteld om de adviezen van de eerste groep vergadertijgers verder uit te werken. Deze commissies worden vaak bemand door oud-politici. Waarom kunnen politici alleen oplossingen bedenken wanneer ze oud-politicus zijn geworden? Als commissies alle problemen oplossen, wat doen de zittende politici dan?

Het wordt tijd dat onze politici zelf weer achter het stuur gaan zitten. Het wordt tijd dat ze zich minder bezighouden met het minimaliseren van 'afbreukrisico's'. Het wordt tijd dat de wil om het goed te krijgen sterker wordt dan de angst om het fout te doen. De tijd van het verbergen van politieke verantwoordelijkheid is voorbij. Dat geldt ook in de casus van de Nederlandse rol in de Irakoorlog: de trukendoos van Balkenende moet dicht. Er moet geen onafhankelijke, gedepoliteerde commissie worden ingehuurd om zijn rommel op te ruimen. Dat een groep geleerde mensen zich inzet om informatie te verzamelen en de ordners te

INTERVENTIE

nummeren is acceptabel, maar politici moeten zelf aan het hoofd staan van het onderzoek.

Politiek leiderschap geeft richting aan de samenleving, reikt een visie aan waar mensen in kunnen en willen geloven. Een succesvol politiek leider beschikt over een gezonde mix van realisme en onbevangingheid. Het is zo Nederlands om het najagen van dromen te ridiculiseren. Maar mensen motiveren, activeren en laten participeren is een deugd waar de Nederlandse politiek onvoldoende mee is toegerust. Juist in economisch moeilijke tijden keren mensen zich vragend tot hun leiders. Daarom is het van het grootste belang dat onze PvdA-voormannen en -vrouwen het heft in handen nemen. Hete aardappelen doorschuiven naar commissies is geen optie.

SJOERD HAUPTMEIJER

*Marketing- en communicatieadviseur
bij Merken Versterken*

Vuile voeten

Je hoort het wel eens iemand beweren: sport en politiek hebben niets met elkaar te maken. Bij nadere beschouwing blijkt de wens dan de vader van de gedachte: de redenering komt er eigenlijk op neer dat sport en politiek niets met elkaar te maken zouden moeten hebben. De scheiding van sport en politiek wordt altijd juist dan gepropageerd, wanneer de boycot van een belangrijk sportevenement aan de orde is of dreigt te komen. De Olympische Spelen van Melbourne in 1956. De wereldkampioenschappen voetbal in Argentinië in 1978. De Olympische Spelen in China in 2008. En zo zijn er nog talrijke voorbeelden van toernooien waarvan, in de ogen van menig sportliefhebber, het mooie en feestelijke is bezoedeld door discussies over een boycot.

Wie nuchter kijkt, ziet in een oogopslag de nauwe verwevenheid van sport en politiek. Binnenslands doen verschillende sportbonden en organisaties regelmatig een beroep op de overheid voor financiële en andere ondersteuning. De overheid laat zich op haar beurt ook niet onbetuigd.

Campagnes die in het kader van de volksgezondheid aanzetten tot meer bewegen. Sport als middel om de integratie van allochtonen te stimuleren. Sport ter bevordering van de sociale cohesie. Allemaal voorbeelden van 'sportieve' en gezonde overheidsbemoeienis met de sport.

Een stuk minder leuk wordt het als sport wordt misbruikt om landen met verderfelijke regimes een beter aanzien te geven. Het Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sport Federatie (NOC-NSF) erkennen dit risico in hun handvest ondubbelzinnig: 'Sport bevindt zich niet op een maatschappelijk en sociaal eiland. Het is een onderdeel van het reilen en zeilen in de wereld. En naarmate er meer prestige mee te winnen is, neemt de politieke inmenging toe.'¹ Sport kan ook belemmerend werken op pogingen om in het reine te komen met de eigen geschiedenis. Een voorbeeld is Suriname. Op 8 december 1982 werd in het militaire Fort Zeelandia de journalist André Kamperveen vermoord. Kamperveen was in de jaren veertig en vijftig een verdienstelijk voetballer geweest. Hij schopte het tot Surinaams international en speelde in 1954 als eerste Surinaamse voetballer in de Nederlandse eredivisie. Bij de moord op Kamperveen is met zekerheid grenzende waarschijnlijkheid Paul Bhagwandas betrokken geweest, in 1982 de derde man van het militaire bewind. Diezelfde Bhagwandas werd later bondscoach van Suriname. De ironie wil dat het nationale team van Suriname de trainingen afwerkte in een voetbalstadion dat in 1992 werd omgedoopt tot het André Kamperveen Stadion. Over morele verloedering gesproken.

Maar omgaan met het verleden kan gelukkig ook anders. Op 29 juni 2008 werd, dertig jaar na dato, in het Estadio Antonio Liberti ('El Monumental') de finale van het wereldkampioenschap voetbal in Argentinië 'overgespeeld'. Slachtoffers van de zogenoemde Vuile Oorlog werden op die dag geconfronteerd met voormalige Argentijnse internationals, die indertijd hun sport bedreven ter meerdere eer en glorie van het regime van dictator Jorge Videla. De voetballers betoonden geen spijt. Van de slachtoffers hoefden zij dat ook niet te doen. In de woorden van Tati Almeida, een van de 'Dwaze Moeders' van het eerste uur: 'Het was niet

INTERVENTIE

de bedoeling om kritiek te leveren op degenen die destijds het wereldkampioenschap vierden, noch wilden we de spelers van toen veroordelen. We waren er op 29 juni vooral, omdat we tegen onze verdwenen geliefden een schuld hebben in te lossen.⁷² De aanwezigheid van de oud-internationals vormde voor de slachtoffers de erkenning, eindelijk, van het feit dat de wereld van toen niet alleen maar uit blijde voetbalsupporters bestond. Daar ging het in essentie om.

Los van de vraag of het boycotten van grote sporttoernooien in landen met dubieuze regimes al of niet zinvol is — een vraag waar ik mee worstel — is het bijzonder spijtig dat in de Nederlandse sportwereld ieder moreel besef ten aanzien van mensenrechten lijkt te ontbreken. De verschillende bonden, in hun rol van georganiseerde woordvoerders, neem ik dat overigens veel meer kwalijk dan individuele sporters. Dat de wereld uit meer bestaat dan sport alleen en dat je daarvan

toch op enigerlei wijze blijk zult moeten geven — je zou zeggen dat onze wereld voldoende aanknopingspunten biedt om van die notie doordrongen te raken. Toch lijkt iedere keer weer de geschiedenis dit oordeel te moeten vellen. Dat is een vrije samenleving onwaardig.

JOB VAN AMERONGEN

Politicooloog en sportliefhebber

Noten

- 1 Handvest NOC-NSF, geciteerd in Jurryt van de Vooren, 'Tibetanen zijn afval', in: *Grenzeloos*, maart/april 2008.
- 2 Geciteerd uit Iwan van Duren en Marcel Rozer, *wk Argentinië 1978. Voetbal in een vuile oorlog*, De Buitenspelers en Voetbal International, 2008.

Nieuwe koning, nieuwe tijden?

In de niet al te verre toekomst zal koningin Beatrix aftreden. Haar opvolger wordt staatshoofd, net als zij. Maar wordt hij ook regeringshoofd?

De Grondwet laat hem in die keuze vrij. Uit democratisch oogpunt verdient een ceremonieel koningschap naar Zweeds model de voorkeur, vindt Lambert Giebels. Voor Willem-Alexander zelf betekent invoering daarvan ‘een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten’.

LAMBERT J. GIEBELS

De Nederlandse monarchie is geen populair onderwerp van politieke discussie — ook binnen de Partij van de Arbeid pleegt men er angstvallig aan voorbij te gaan. Het is lang geleden dat ‘Tien over Rood’ de stelling poneerde: ‘Het is wenselijk dat Nederland een republiek wordt zodra de regering van koningin Juliana eindigt.’ Pogingen van Nieuw Links om dit vermete standpunt te laten doorklinken in het befaamde verkiezingsprogramma Keerpunt ’72 faalden. De republikeinse gezindheid van Nieuw Links werd weldra op sterk water gezet.

Dat was verstandig, want de republiek op de politieke agenda plaatsen werkt electoraal uitermate contraproductief. De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch. In dit licht is het niet verwonderlijk dat Jan Marijnissen, leider van de van oudsher

republikeinse SP, in 2002 de anti-orangistische angel uit het verkiezingsprogramma haalde. In het partijblad *De Tribune* liet hij noteren: ‘We zijn nog steeds republikeins. Dat is democratischer en je loopt minder risico. Maar van de Nederlanders is 80 tot 90% ontzettend blij met Oranje... dus waar praten we over.’ Het is duidelijk: in Nederland stuit een republiek af op het Oranjegevoel.

Men kan evenwel het Oranjegevoel koesteren en niettemin het koningschap ter discussie stellen. Deze discussie wordt, ook voor de PvdA, onvermijdelijk zodra de troonswisseling wordt aangekondigd. Dat moment kan niet ver weg meer zijn. Dan zal de vraag opkomen hoe kroonprins Willem-Alexander het koningschap gaat invullen. Zal hij in de voetsporen van zijn moeder treden?

GRONDWETTELIJKE DUBBELZINNIGHEID

In onze Grondwet schuilt een paradox: enerzijds zijn ‘alle Nederlanders op gelijke voet in

Over de auteur Lambert J. Giebels is historicus en oud-lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Noot zie pagina 13

openbare dienst benoembaar', anderzijds is het koningschap voorbehouden aan de Oranjes. De contradictie markeert de twee sporen in ons staatsbestel, dat van de parlementaire democratie en dat van de constitutionele monarchie. Om de staatstrein niet te laten ontsporen heeft Thorbecke bij de grondwetsherziening van 1848 een wissel ingebouwd: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' De wissel werkt echter alleen zolang de koning zich niet met de politiek bemoeit.

De dubbelzinnigheid van onze Grondwet roept de vraag op of het koningschap 'een openbare dienst' is. In de staatsrechtelijke literatuur wordt deze vraag niet opgeworpen, laat staan beantwoord. Er is wel enige reden om het Nederlandse koningschap als een openbare functie te betitelen. De koning is naast staatshoofd regeringshoofd. De Grondwet zegt: 'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers' – de koning staat voorop. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is nog explicieter: 'De Koning voert de regering van het Koninkrijk.'

De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch

10 De website van het Koninklijk Huis vermeldde tot voor twee jaar nog de twee functies van koningin Beatrix, die van staatshoofd en die van regeringshoofd, met de taken die daaruit voortvloeien. De gewijzigde website heeft ervan gemaakt: 'Als lid van de regering is de koningin nauw betrokken bij de politiek.' De verklaring van de koningin dat ze nauw betrokken is bij de politiek klinkt in een parlementaire democratie wat verontrustend. Op grond van Thorbeckes onschendbaarheidsregel moeten we aannemen dat de *regeringsleider*, de minister-president, de verantwoordelijkheid draagt voor de politieke betrokkenheid van het *regeringshoofd*. Maar de

premier mag dan al die verantwoordelijkheid met zich meetorsen, er in het openbaar verantwoording over afleggen kan hij niet. Of de koningin haar politieke betrokkenheid vertaalt in politieke invloed gaat immers schuil achter het geheim van paleis Noordeinde, respectievelijk Huis ten Bosch.

De politieke marges van de koning worden steevast afgeleid van de prerogatieven die de Britse staatsrechtkenner Bagehot daarvoor heeft bedacht. Premier Kok heeft ze in 2000 nog eens in stelling gebracht in een 'Beschouwing over het koningschap', die hij voor de Tweede Kamer heeft ontvouwd. Walter Bagehot vatte in zijn boek *The English Constitution* van 1867 de rechten van de koning aldus samen: 'the right to be consulted, the right to warn, the right to encourage'. Het is op zich al een merkwaardige veronderstelling dat een receptuur voor de Britse monarchie uit de negentiende eeuw bruikbaar zou zijn voor de Nederlandse monarchie in de eenentwintigste eeuw. Bagehot schreef zijn boek tijdens het bewind van koningin Victoria, toen bewindslieden als Gladstone en Disraeli moesten blijven staan als Hare Majesteit het woord tot hen richtte. De richtlijnen van Bagehot waren in zijn tijd als beperkingen van de koninklijke macht bedoeld. Vandaag lijken zij een doublure van het primaire recht van het parlement om, zoals Kok Bagehots koninklijke prerogatieven vertaalde, 'te vragen, te informeren en te adviseren'.

DE POLITIEKE ROL VAN BEATRIX

De constitutionele bevoegdheden van de Nederlandse koning zijn met Bagehots prerogatieven in de ogen van de koningin geenszins uitgeput. Op haar website zet zij puntsgewijs uiteen langs welke wegen zij haar politieke betrokkenheid tot uitdrukking brengt. Zo 'overlegt [zij] met de minister-president en spreekt regelmatig met de ministers en staatsecretarissen'. Bedoeld wordt het wekelijkse beraad van de koningin met de minister-president over het lopende regeringsbeleid. Voorts heeft zij twee keer per jaar

een uitvoerig gesprek met elke minister en een keer per jaar met iedere staatssecretaris. Onnodig te zeggen dat de inhoud van deze gesprekken en gesprekken schuilgaat achter het geheim van het paleis — mocht de minister-president in de ministerraad mededelingen doen over zijn gesprekken met de koningin dan worden deze niet eens genotuleerd. Er zijn wel eens oud-bewindslieden die uit de school klappen over hun contacten met de koningin. De indruk die zij

De verklaring op de website van de koningin dat zij nauw betrokken is bij de politiek klinkt wat verontrustend

geven van gesprekken met Beatrix, die daarbij steeds een notatieblok gereedhoudt, is zoiets als examen doen — compleet met wat Van Agt heeft genoemd 'peentjes zweten'.

De website noemt als tweede politieke betrokkenheid: 'ondertekent wetten en koninklijke besluiten'. Een kenner van het koninklijk bedrijf, Remco Meijer, heeft in zijn boek uit 1999 *Aan het hof* berekend dat de koningin jaarlijks zo'n tienduizend stukken te tekenen heeft — veertig per werkdag! Omdat de perfectionistische Beatrix wil weten wat ze zoal ondertekent, is het Kabinet der Koningin een flink deel van zijn tijd doende stukken voor de koningin samen te vatten. De website zegt dat naast het Kabinet der Koningin (en de Rijksvoorlichtingsdienst en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging) 'de Dienst van het Koninklijk Huis de koningin helpt bij haar dagelijkse werkzaamheden'. Deze dienst omvat volgens de website 'ongeveer 350 medewerkers'. Daarnaast is er nog een hofhouding 'van ongeveer 40 leden'.

De derde invalshoek van de politieke betrokkenheid van de koningin omschrijft de website als: 'benoemt (in)formateurs van nieuwe

kabinetten'. Inderdaad vormt koningin Beatrix de spil in de politiek gevoelige kabinetsformaties. Bij verschillende gelegenheden is erop aangedrongen de verantwoordelijkheid voor de kabinetsformatie te leggen waar zij thuis hoort: bij de Tweede Kamer, die immers de vertrouwensbasis moet verschaffen voor het te vormen kabinet. De Tweede Kamer zelf heeft dit al in het voorjaar van 1970 uitgesproken in de motie-Kolfschoten. In 1982 heeft de commissie-Biesheuvel voorstellen gedaan om de spilfunctie te verleggen van het Noordeinde naar het Binnenhof. Laatstelijk heeft zelfs de Raad van State zich bij dit koor gevoegd. In zijn advies over Koks Beschouwing schreef de Raad over de kabinetsformatie dat het aan de Tweede Kamer is 'haar rol daarbij te bepalen'.

Op haar website rekent de koningin kennelijk ook het presidentschap van de Raad van State tot haar politieke betrokkenheid. Zij noemt de Raad 'het belangrijkste adviesorgaan van de regering' — met de curieuze consequentie dat de koningin zichzelf adviseert. Het koninklijk voorzitterschap van de Raad van State is overigens nogal virtueel. De koningin zit alleen voor bij bijzondere zittingen. Bij alle overige plenaire zittingen van het hoge college blijft de stoel van de koningin, die het formaat heeft van een kleine troon, leeg. De staatsraden scharen zich naar anciënniteit eerbiedig aan een grote ovale tafel rond de lege stoel — kende Amerika de Elektrische Stoel, heet het Vaticaan de Heilige Stoel, Den Haag heeft de Lege Stoel.

Een uitspraak van Bagehot is nog: 'royalty is not essential'. In ons land zijn de Oranjes onontbeerlijk als staatshoofd dat de natie in binnen- en buitenland representeert. Want zij zijn de dragers van het Oranjegevoel, dat teruggaat tot in de zeventiende eeuw. Zoals bij internationale sportevenementen steeds weer blijkt, vertolkt dit Oranjegevoel in hoge mate onze nationale identiteit — wat prinses Máxima, die met haar innemende persoonlijkheid aan dit gevoel een stevige injectie heeft gegeven, merkwaardigerwijs over het hoofd zag toen haar werd gevraagd naar de Nederlandse identiteit.

Heeft een Oranje als staatshoofd dus een toegevoegde waarde, een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie: ofwel het regeringshoofd oefent politieke invloed uit, maar dan ontbreekt daarvoor de in een parlementaire democratie vereiste openbare verantwoording, ofwel er is geen sprake van politieke invloed, maar dan vormt het regeringshoofd met zijn ruime bestafling een dood gewicht, dat procedures onnodig belast en dat ook nogal kostbaar is — hoe kostbaar zal binnenkort de commissie-Zalm onthullen.¹

WILLEM-ALEXANDER: CEREMONIEEL KONINGSCHAP?

Kroonprins Willem-Alexander doet er goed aan, zowel ter wille van de zuiverheid van onze parlementaire democratie als tot behoud van de monarchie, om niet te treden in de voetsporen van zijn moeder als regeringshoofd, doch alleen als representatief staatshoofd en symbool van het Oranjegevoel. Hij heeft die keuze omdat de Grondwet hem geenszins verplicht als regeringshoofd op te treden.

Er is geen enkele verplichting voor de koning om wekelijks met de minister-president overleg te plegen over het regeringsbeleid, waarop hij in onze parlementaire democratie niet eens invloed mag willen uitoefenen. Nog minder is hij verplicht periodiek de bewindslieden te examineren.

12 Het is de vraag of Willem-Alexander veel lust heeft om, zoals zijn moeder doet, zich dagelijks door talloze stukken te worstelen die een koninklijke handtekening vereisen, wetende dat hij de inhoud ervan toch niet mag wijzigen. Hij hoeft het niet te doen. Hij zou een fraai koninklijk stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen. Daarmee zou hij meteen een staatsrechtelijke discussie beslechten over de vraag of de koninklijke handtekening louter een formaliteit is, zoals de opvatting is van de meeste staatsrechtsgeleerden, dan wel con-

stitutief deel van wetten en KB's, zoals enkele royalisten nog menen. Hij hoeft ook niet naast de hofhouding de ruime staf in stand te houden die zijn moeder in het leven heeft geroepen, en die de suggestie wekt dat de koningin tegenover het kabinet behoefte heeft aan contra-expertise van het regeringsbeleid.

Om elke indruk te vermijden dat hij persoonlijk invloed wil uitoefenen op een kabinetsformatie zou de nieuwe koning zodra een kabinet zijn ontslag aanbiedt de leiding van de kabinetsformatie kunnen overdragen aan de voorzitter van de Tweede Kamer — zoals in Zweden de voorzitter van de Rikstag de leiding heeft van kabinetsformaties.

Er zijn nog enkele taken van het regeringshoofd die op de koninklijke website onvermeld zijn gebleven. De koning heeft het recht gratie te verlenen — een overblijfsel van de mythe van 'de goede vorst'. Gratieverlening kan worden overgelaten aan het kabinet, dat daarover ook nu in feite de beslissing neemt. Het regeringshoofd spreekt voorts de troonrede uit op Prins-

Een Oranje als staatshoofd heeft een toegevoegde waarde; een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie

jesdag, die als hoogtijdag van het Oranjegevoel natuurlijk behouden moet blijven. Er verandert niets wanneer koning Willem-Alexander niet als regeringshoofd maar als staatshoofd op verzoek van het kabinet de troonrede uitspreekt — maar dan zonder zich met de inhoud ervan te bemoeien, iets waarvan naar het schijnt zijn moeder een handje heeft.

Wanneer koning Willem-Alexander — of zal hij zich koning Willem IV noemen? — zich langs geschetste lijnen ontdoet van de functie

van regeringshoofd dan kiest hij in feite voor een ceremonieel koningschap zoals dat in Zweden in 1974 is ingevoerd, toen de koning uit de regering werd gehaald. Het initiatief zal van hem moeten uitgaan. Streven naar invoering van een ceremonieel koningschap via grondwetswijziging is op dit moment uitzichtloos. Het is zeer de vraag of vanuit het politieke veld op dit gevoelige terrein een initiatief zal worden genomen, gezien de electorale effecten daarvan.

De koning zou een fraai stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen

Mocht dat initiatief wel worden genomen dan zullen zich in de grondwetsherzieningprocedure drie stromingen aftekenen: die van behoud van het huidige koningschap, die van een ceremonieel koningschap en die van republikeinen. De republiek noch het ceremonieel koningschap zal de voor grondwetsherziening vereiste tweederde meerderheid behalen, zodat alles bij het oude blijft.

Koning Willem-Alexander zelf heeft baat bij een ceremonieel koningschap. Het betekent een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten. Bovendien kan hij als ceremonieel koning prestigieuze internationale functies vervullen, zoals het adviseurschap voor watermanagement bij de VN, die hij als fungerend regeringshoofd zal moeten prijsgeven. Hetzelfde geldt voor prinses Máxima, die na de troonsbestijging van haar geëvenaard waarschijnlijk koningin Máxima zal gaan heten. Zij zal het ongetwijfeld betreuren als zij als koningin de internationale goede werken moet opgeven die zij vervult op het terrein van de microkredieten. Als zich eenmaal de praktijk van het ceremoniële koningschap heeft gevestigd zal het niet moeilijk meer zijn dit nieuwe

koningschap grondwettelijk te verankeren.

Prins Willem-Alexander kan natuurlijk niet aankondigen dat hij niet van plan is in de voetsporen van zijn moeder te treden; hij zou daarmee de aftredende koningin desavoueren. Maar hij kan direct na de troonsbestijging wel laten blijken hoe hij het koningschap opvat.

Zodra Willem-Alexander de nieuwe koning is, zal de aanhef van de wetten en koninklijke besluiten gewijzigd moeten worden. Deze luidt thans: 'Wij Beatrix bij de gratie Gods koningin der Nederlanden.' De aanhef geeft aanstoot aan niet-christenen, onder wie de circa één miljoen islamitische medelanders die niet in de christelijke God, maar in Allah geloven. Al bij de grondwetsherziening van 1983 is overwogen om in plaats van de middeleeuwse formule, die bovendien op gespannen voet staat met de scheiding van kerk en staat, een wat meer eigentijdse formulering te kiezen. In het Additioneel Artikel XIX werd bepaald dat de formule van kracht zou blijven 'tot daarvoor een regeling is getroffen'. De regeling is er nog steeds niet. Naar verluidt zou koningin Beatrix geen afstand willen doen van de gratie Gods. Aangenomen mag worden dat over een nieuwe formulering van de aanhef met Willem-Alexander overleg zal worden gepleegd. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat een man van deze tijd zich de formule laat aanleunen: 'Wij Willem-Alexander bij de gratie Gods koning der Nederlanden.' Door ervan af te zien geeft hij het signaal dat zijn opvatting van het koningschap afwijkt van die van zijn moeder.

Noot

- 1 De commissie-Zalm werd ingesteld in 2008. Zij heeft tot taak om, tegen de achtergrond van een nieuwe wet getiteld 'Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis', een notitie op te stellen over een nieuwe begrotingssystematiek die in 2010 moet ingaan en die inzichtelijk maakt welke kosten van het Koninklijk Huis op welke begrotingsposten drukken.

Het drugsbeleid in de revisie

Het Nederlandse drugsbeleid staat ter discussie. Binnenkort presenteert een groep experts onder voorzitterschap van Wim van de Donk een advies aan het kabinet. Ook de PvdA heeft het thema hoog op de agenda: een commissie onder leiding van Pauline Meurs schrijft een nota.

Op één punt is het Nederlandse beleid uniek: de acceptatie van de coffeeshop. **Cyrille Fijnaut** wijst op allerlei kwalijke gevolgen. ‘Een van de grote doeleinden van het gedoogbeleid was de scheiding van de (niet-criminele) softdrugsmarkt en de (per definitie criminele) harddrugsmarkt. Daarvan is niet veel terechtgekomen.’

Uit Fijnauts analyse volgt dat voortzetting van het gedoogbeleid geen optie is en legalisering van de wietteelt en de bevoorrading van coffeeshops evenmin, constateert **Henk van de Bunt**. Sluiting van al deze verkooppunten lijkt de beste route.

‘De huidige praktijk is niet werkbaar’, beaamt **Lea Bouwmeester**. Maar voordelen heeft het Nederlandse drugsbeleid ook. Afschaffing van de coffeeshop zal de problemen niet oplossen, enkel verplaatsen.

er één opgerold!



een hennepkwekerij bij u in de buurt?
el (anoniem) 0800-7000

Gemeente Rotterdam

 **POLITIE**
* Rotterdam Rijkmond

NetBeheer

www.rotterdamveilig.nl

Een nuchtere kijk op de Hollandse coffeeshop

CYRILLE FIJNAUT

Het Nederlandse drugsbeleid, althans het beleid met betrekking tot de verkoop van cannabis via coffeeshops, is onmiskenbaar op een kritisch punt aanbeland. Het voornemen van Bergen op Zoom en Roosendaal om geen coffeeshops op hun grondgebied meer te gedogen, is slechts een van de vele tekenen aan de wand. De strafrechtelijke aanpak van een van de grootste coffeeshops in Nederland, de Checkpoint in Terneuzen, en de (tijdelijke) bestuurlijke sluiting van een aantal coffeeshops in grote grensgemeenten als Eindhoven en Tilburg wijzen hier ook op. Het zeer omstreden plan van Maastricht om een aantal coffeeshops uit de binnenstad te verwijderen en ze onder te brengen in coffeeshops aan de rand van de gemeente is eveneens een overduidelijk signaal.

16 Maar het coffeeshopbeleid, en daarmee het hele drugsbeleid, staat niet alleen aan de grens met België onder zware druk. Ook in de grote steden wordt er in vergelijking met een paar jaar geleden fors ingegrepen. In 2007 werd het Rotterdamse coffeeshopbeleid over de hele linie aangescherpt, met een tweeledig doel: het gebruik van softdrugs ontmoedigen en het aanbod van deze drugs via coffeeshops en vanuit het illegale circuit substantieel beperken.¹

Over de auteur Cyrille Fijnaut is hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg

Noten zie pagina 22

De gemeente Amsterdam stelt in haar recente strategienota voor de binnenstad dat het aantal coffeeshops in dit gebied 'significant moet verminderen' omdat zij in belangrijke mate bijdragen aan de criminele infrastructuur in het hart van de hoofdstad van dit land. Hierbij gaat het om de sluiting van enkele tientallen coffeeshops in de komende jaren.²

Deze kentering in het lokale coffeeshopbeleid past zeker in het beleid dat wordt gevoerd door de drie partijen achter het huidige kabinet. In de betrokken beleidsplannen wordt niet alleen aangestuurd op een zichtbare reductie van de grootschalige hennepeteelt — er is een inmiddels een taskforce aan het werk om dit doel te realiseren — maar ook op een beperking van het aantal coffeeshops, zowel rond scholen als in het grensgebied, en op onverbidelijke sluiting van shops die zich niet aan de regels houden.

De architecten van dit kabinet beseften echter ook dat het coffeeshopbeleid onlosmakelijk is verbonden met het drugsbeleid als zodanig. Vandaar het aanvankelijke plan van het kabinet om via een voorstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) te komen tot een herziening of op zijn minst een herformulering van het bestaande drugsbeleid. Blijkens persberichten heeft de turbulentie rond het coffeeshopbeleid er echter toe geleid dat deze weg wordt ingekort. Een commissie van experts onder de leiding van de voorzitter

van de WRR, W. van de Donk, moet op korte termijn haar oordeel geven over wat er moet gebeuren. Zij werd op 23 januari jl. ingesteld.³

Hierna zal eerst de rol van Nederland in de internationale illegale drugsbusiness worden besproken en in het verlengde hiervan de verhouding van ons drugsbeleid tot het beleid dat in de omliggende landen wordt gevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de beoogde voordelen en de onbedoelde gevolgen van het gevoerde coffeeshopbeleid. Ook zal worden aangegeven waarom door de overheid geregelde productie en verkoop van nederwiet geen deugdelijk alternatief vormt voor dit beleid. Tot slot wordt de richting besproken waarin het coffeeshopbeleid en daarmee het drugsbeleid in zijn geheel zou kunnen worden herzien.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat het navolgende betoog grotendeels is gebaseerd op het rapport dat ik op verzoek van het bestuur van de Euregio Maas-Rijn samen met prof. dr. B. de Ruyver (Universiteit Gent) heb geschreven over de aanpak van de drugsgerelateerde criminaliteit in deze regio en haar omgeving.⁴

EEN DUBIEUZE DUBBELROL

Rapporten van de Verenigde Naties en de Europese Unie demonstreren duidelijk dat overal in de wereld grote hoeveelheden natuurlijke en synthetische drugs voorhanden zijn en dat alle pogingen om de productie, de handel en de distributie van/in drugs aan banden te leggen slechts een beperkt resultaat (kunnen) hebben.⁵ Niettemin worden de uitgangspunten, de doeleinden en de vormen van het gevoerde beleid in de kring van deze instellingen op dit moment niet ter discussie gesteld. Dit blijkt onder meer uit het drugsactieplan 2009-2012 dat op 20 december jl. door de Europese Unie werd gepubliceerd.⁶

Verder staat buiten kijf dat Nederland een hele bijzondere rol speelt in de wereldwijde drugsbusiness. Aan de ene kant is Nederland een grootschalige producent en exporteur van cannabis (nederwiet) en synthetische

drugs, aan de andere kant is Nederland een belangrijke distributeur van cocaïne, heroïne en hasjiesj in eigen land en in de omliggende landen.⁷ Voor deze bijzondere rol kunnen alerhande verklaringen worden gegeven — waar het gaat om de rol van producent met name het gedoogbeleid dat Nederland al decennia voert en waar het gaat om de rol van exporteur en distributeur onder meer de geografische ligging, de economie en de infrastructuur, en de demografie van het land.

Het staat buiten kijf dat Nederland een hele bijzondere rol speelt in de wereldwijde drugsbusiness

Maar hoe dan ook, deze rol is in internationaal verband weinig benijdenswaardig. Vóór, maar meer nog áchter de schermen worden Nederland door de buurlanden harde verwijten gemaakt dat het 't zover heeft laten komen, in het bijzonder omdat zij dag in, dag uit allerlei negatieve gevolgen ondervinden van zijn dubbele rol in de grensoverschrijdende drugsbusiness. Deze verwijten zijn overigens niet altijd even terecht. Zo heeft ook Nederland altijd het standpunt ingenomen dat het niets wil weten van de productie, de handel en de distributie van/in harddrugs. In de voorbije decennia is er heel wat capaciteit van politie, justitie en bestuur ingezet om ze enigermate binnen de perken te houden.

Hier staat tegenover dat het beleid van Nederland, waar het gaat om het persoonlijk en problematisch gebruik van drugs, ten opzichte van het beleid in de omliggende landen veel minder bijzonder is (geworden) dan vele Nederlanders denken. Ten eerste hebben België, Duitsland en ook Frankrijk in de voorbije jaren stapsgewijze eenzelfde soort van gedoogbeleid ingevoerd ten aanzien van de kleingebruiker als Nederland al decennia praktiseert.⁸ En ten

tweede is er eveneens in deze en andere landen — voor een stuk naar Nederlands voorbeeld trouwens — een uitgebreid stelsel van voorzieningen opgebouwd om mensen op te vangen die door het gebruik van illegale drugs in de problemen zijn gekomen.

Deze toenemende convergentie van het drugsbeleid dat de lidstaten van de Europese Unie voeren, heeft met zich meegebracht dat op dit moment de acceptatie van coffeeshops nog het enige belangrijke verschil tussen Nederland en de omringende landen is. Maar dit ene verschil heeft wel verregaande (negatieve) gevolgen, niet in de laatste plaats voor Nederland zelf. Het gaat zelfs niet te ver om te beweren dat Nederland op dit punt eigenlijk het grootste slachtoffer is geworden van het beleid dat het jarenlang in het buitenland met veel verve heeft uitgedragen.

GEVOLGEN VAN HET GEDOOGBELEID

Prof. Henk van de Bunt (Erasmus Universiteit) heeft reeds enkele jaren geleden met kracht van argumenten gesteld dat de bedenkers van het coffeeshopbeleid zich ernstig hebben misrekend.⁹ Hij kwam toen zelfs tot de slotsom dat de coffeeshops 2010 niet zouden halen. Zover wil ik nu nog niet gaan. Ik kan me echter wel goed vinden in zijn betoog als zodanig en meer dan dit: een aantal van zijn argumenten heeft in de voorbije jaren nog aan kracht gewonnen. Ons betoog komt erop neer dat de beoogde voordelen van het coffeeshopbeleid niet zijn bewaard, maar dat diverse onbedoelde negatieve gevolgen wél werkelijkheid zijn geworden.

18

Een van de grote doeleinden van het gedoogbeleid was de scheiding van de (niet-criminele) softdrugsmarkt en de (per definitie criminele) harddrugsmarkt. Welnu, van deze scheiding is in feite niet veel terechtgekomen. Zeker, in de meeste coffeeshops kunnen alleen varianten van cannabis worden gekocht, maar dit is het dan ook wel. En dan heb ik het nog niet zozeer over het dubbelspel van sommige houders van coffeeshops: in de zaak zelf verkopen zij

inderdaad alleen cannabis, maar zij kunnen de klanten buiten de winkel ook alle andere drugs leveren. Evenmin wil ik hier een groot punt maken van het feit dat om allerlei redenen — onder meer de wettelijk vastgestelde leeftijdsgrens voor kopers — lang niet alle cannabis via coffeeshops wordt verkocht. Rond de 30%, zo wordt geschat, wordt samen met andere drugs langs andere kanalen aan de man gebracht. Van veel groter belang zijn de volgende argumenten.

Ten eerste blijkt uit allerlei onderzoeken dat een belangrijk aantal coffeeshops is uitgegroeid tot de verbinding par excellence tussen de doorsnee-gebruiker en de zware (georganiseerde) misdaad; vaak bezorgt deze nu aan de achterdeur wat de gebruiker aan de voordeur koopt. Hier werd in de jaren zeventig totaal niet aan gedacht: dat de grootschalige en fijnmazige commercialisering van de distributie van softdrugs de doorgroei van de georganiseerde misdaad in de drugssector enorm zou bevorderen. De bedrijven van deze misdaad hadden zich werkelijk geen betere en stabielere afzetmarkt kunnen wensen. De al bij al nog gematigde vaststellingen die de onderzoeksgroep-Fijnaut in 1995-1996 in het kader van de IRT-enquêtecommissie (Van Traa) deed omtrent de aard, omvang en impact van de drugsmarkt in Nederland, zijn in diverse opzichten dan ook volkomen achterhaald geraakt.

De negatieve gevolgen van deze ontwikkeling zijn inderdaad niet min. Men denke aan de grootschalige wietproductie op tal van plaatsen en op tal van manieren in het gehele land en daarmee de opbloei van een hele bedenkelijke illegale economie, vooral in sociaal-economisch zwakke lagen van de bevolking. Niet minder belangrijk is dat deze ontwikkeling gepaard is gegaan met het veelvuldig gebruik van (dreiging met) dodelijk geweld in en tussen criminele groepen, maar ook met allerlei vormen van intimidatie ten opzichte van telers en hun omgeving. Verder mag niet worden uitgevlakt dat een belangrijk deel van het illegaal verdiende vermogen wordt geïnvesteerd in de

legale economie en dat dit op zichzelf ook weer uiterst bedenkelijke gevolgen heeft: ondermijning van de eerlijke concurrentie, bedenkelijke, zonet gewelddadige handelspraktijken, riantie uitgangsposities voor andere illegale activiteiten et cetera. Ten slotte mag ook niet uit het oog worden verloren dat de Nederlandse drugsproductie en drugshandel steeds meer is uitgewaaid naar België, Duitsland en andere Europese lidstaten en dat dit groeiende fenomeen de verhoudingen met deze buurlanden ernstig heeft verziekt, temeer doordat de Nederlandse politie en justitie tot nu toe volstrekt onvoldoende bereid en in staat waren buitenlandse opsporingsonderzoeken in deze sfeer via de verlening van rechtshulp daadwerkelijk te ondersteunen.

Vaak bezorgt de georganiseerde misdaad aan de achterdeur van de coffeeshop wat de gebruiker aan de voordeur koopt

Ten tweede kan worden vastgesteld dat door het bestaan van de coffeeshops — waar men in het algemeen op een redelijke veilige manier kwalitatief ‘goede’ spullen kan aanschaffen — een gestage stroom van buitenlandse drugskoopers op gang is gebracht die een godsgeschenk vormt voor criminele groepen die aan deze zogenaamde toeristen zoveel mogelijk cocaïne, heroïne, synthetische drugs, hasjiesj en nederwiet willen slijten, met alle negatieve gevolgen van dien: agressieve drugsrunners die in grote aantallen het land doorkruisen, drugspanen die de leefbaarheid van straten en buurten uithollen, ernstige verkeersproblemen op de aanvoerwegen en in de omgeving van coffeeshops, nepdealers die op grote schaal ‘toeristen’ beroven enzovoort.

Desalniettemin blijven sommigen het coffeeshopbeleid koesteren omdat zij menen dat

dankzij dit beleid het (problematisch) gebruik van softdrugs, en wellicht ook harddrugs, in Nederland heel beperkt is gebleven. Welnu, zij rekenen zich ten onrechte rijk. Zowel de rapporten van het Europese Drugswaarningscentrum als de eigen nationale drugsmonitor laten duidelijk zien dat Nederland het op dit punt niet veel beter doet dan vele andere lidstaten, waaronder ook lidstaten die ten opzichte van gebruikers nog altijd een ouderwets repressief beleid voeren. Waar het gaat om het gebruik van cannabis onder de bevolking als geheel behoort Nederland, samen met een land als Ierland, tot de middenmoot (3%); in Griekenland ligt het op 1% en in de Scandinavische landen op 2%. Met betrekking tot het gebruik van cocaïne staat Nederland op gelijke hoogte met Frankrijk (0,6%), dat wil zeggen boven Griekenland (0,1%), Portugal, Spanje en Finland (0,3%). En in de sfeer van het gebruik van amfetamine en ecstasy zit Nederland (0,3%) in dezelfde groep als Ierland en Italië (0,4%) en hoger dan landen als Frankrijk en Portugal (0,1%).¹⁰

Hierom is het niet verwonderlijk dat in het buitenland soms wel wordt beweerd dat het Nederlandse coffeeshopbeleid in wezen economisch beleid is, een banaal middel om gewoon dik geld te verdienen, en dat de ware aard van dit beleid wordt gecamoufleerd met allerlei ideologische argumenten in de sfeer van de volksgezondheid.

VAN COFFEESHOP NAAR WIETSHOP?

Een aantal burgemeesters is van mening dat zij de grote problemen die het huidige coffeeshopbeleid veroorzaakt, kunnen oplossen door de productie van nederwiet en het aanbod van de oogst bij bepaalde coffeeshops wettelijk te regelen. Een van hun grote argumenten voor deze aanpak is dat het verbod op de kweek en de aanvoer van de wiet naar de achterdeur van de coffeeshops in belangrijke mate die problemen veroorzaakt. Al dan niet gemeente verwijzingen naar de (beëindiging van de) Drooglegging

in het Amerika van de jaren twintig van de vorige eeuw zijn hierbij niet van de lucht.

Om met dit laatste te beginnen: men moet zich hoeden voor vergaande conclusies uit gebrekkige vergelijkingen. Ten eerste was de Amerikaanse Drooglegging geen onderdeel van in internationale verdragen vastgelegd beleid. Ten tweede ging het hier om het beleid van één groot land dat niet onmiddellijk negatieve repercussies had op tal van andere landen in de buurt en — zeker zo belangrijk — óók de stopzetting van dit beleid had niet dergelijke consequenties. En ten derde mag niet uit het oog worden verloren dat de opheffing van de Drooglegging niet betrekking had op één enkele soort alcoholische drank maar dat het hier het hele assortiment betrof.¹¹

In aansluiting hierop moet ten eerste worden opgemerkt dat de wettelijke regulering van de productie van cannabis in de vorm van nederwiet niet of nauwelijks te rijmen valt met de verplichtingen die Nederland verdragsmatig is aangegaan.¹² Ten tweede roept het burgermeesterlijke plan de vraag op wat de bedenkers ervan gaan doen met de verkoop van al die andere vormen van cannabis die momenteel in coffeeshops worden verhandeld. Gaan ze de aanvoer hiervan naar hun wietshops ook in een wettelijke regeling betrekken? Kan dit überhaupt wel met hasj en marihuana uit alle delen van de wereld? En hebben ze er al aan gedacht wat er gebeurt als dit niet het geval is? Zal al die cannabis dan niet op tal van manieren op nog grotere schaal illegaal op straat, vanuit woonhuizen, via drugskoeriers et cetera worden verhandeld dan nu al het geval is?

20

Ten derde moet er rekening mee worden gehouden dat de opening van wettelijke wietshops een nog sterkere aanzuigende werking op 'toeristen' uit de omliggende landen zal veroorzaken dan de acceptatie van coffeeshops al heeft gedaan en dat in de omgeving van deze officiële verkooppunten dus nog grotere problemen in de handel en de distributie van alle mogelijke drugs ontstaan dan er op dit moment al spelen. Er zijn weliswaar mensen

die menen dat dit kan worden voorkomen door niet-ingezetenen van Nederland en/of de betrokken gemeente toegang tot de wietshops te weigeren, maar dit is juridisch bepaald nog geen uitgemaakte zaak. En zelfs als het dit wel zou zijn, is het bepaald geen panacee voor alle problemen. Wat is er makkelijker dan Nederlandse of Maastrichtse, Eindhovense, Tilburgse vriendjes naar de wietshop te sturen?

In verband met het voorgaande moet, ten vierde, onder ogen worden gezien dat de criminele groepen die momenteel een machtspositie hebben opgebouwd in de wietteelt, deze uiterst lucratieve positie niet zullen opgeven als het komt tot een legalisering van de productie en handel van/in nederwiet. Op allerlei manieren

Wie meent dat dankzij het coffeeshopbeleid het drugsgebruik in Nederland heel beperkt is gebleven, rekent zich rijk

zullen zij blijven proberen om hun zo winstgevende product op grote schaal illegaal te slijten op zowel de Nederlandse als de buitenlands markt. En dit leidt tot het vijfde en laatste punt: de omliggende landen zullen bepaald niet gearmeerd zijn van de opening van wietshops. Zij zullen dit veeleer beschouwen als de zoveelste ondiplomatieke zet in een onrealistisch en onrechtmatig drugsbeleid dat volkomen indruist tegen hun opvattingen en belangen.

Het andere grote argument van degenen die pleiten voor de hiervoor besproken vorm van legalisering van de wietproductie en -distributie, is dat sluiting van de coffeeshops helemaal geen alternatief vormt, met name niet omdat een dergelijke beslissing een even ingrijpende vergroting van de illegale softdrugsmarkt in de betrokken gemeenten zou betekenen. Ook tegen dit argument is van alles in te brengen.

Ten eerste omdat het een zwart-wit argu-

ment is, en hiermee een argument van kruisvaarders. Men doet het voorkomen alsof er naar plaats en tijd geen keuze zou zijn tussen sluiting of voortzetting van alle bestaande coffeeshops in Nederland. Beperking van het aantal coffeeshops in een stad of streek — ook door gerichte bestuurlijke sluiting — kan echter een heel goed besluit kan zijn, bijvoorbeeld omdat burgemeesters in al hun wijsheid menen dat de eigen bevolking met (veel) minder en goed gecontroleerde shops toe kan. Of omdat, zoals in Amsterdam, een overschot aan coffeeshops een voedingsbodem vormt voor allerlei hoogst onwenselijke ontwikkelingen in de economie en de zware misdaad van de stad. Of omdat een kleinere gemeente, gelegen aan een invalsweg vanuit België en Frankrijk of Duitsland, de massieve overlast van drugsklanten niet langer aan kan en met reden beducht is voor de toe-eigening van onroerend goed door criminele groepen. Of omdat het — meer algemeen gesproken — toch niet voor de hand ligt dat Nederland in Noord-West-Europa voor softdrugswinkelier speelt en dus ook maar moet opdraaien voor alle negatieve gevolgen van dit bijzondere staaltje grensoverschrijdend koopmanschap.

Ten tweede ben ik niet erg onder de indruk van dat argument omdat het geen wet van Meden en Perzen is dat bij sluiting van een of meer coffeeshops de bijbehorende verkoop van softdrugs zonder meer ondergronds gaat, omdat daarmee de vraag naar drugs niet afneemt. Dit effect is om allerlei redenen niet zonder meer aannemelijk. De voornaamste reden is dat bij een gericht beperkingsbeleid ten aanzien van coffeeshops er voor vele 'drugstoeristen' niet meer zo'n dringende reden is om naar Nederland af te zakken. Tegenwoordig kunnen zij immers in eigen land op de zwarte markt evengoed alles vinden wat van hun gading is. Dat verplaatsing van een stuk illegale drugsdistributie naar de omringende landen automatisch ook de vermeerdering van de overlast in die landen met zich meebrengt, valt te verwachten en is ook niet onbillijk. Waarom zou Nederland die overlast op de koop toe moeten nemen?

GRONDIGE HERBEZINNING OP HET BELEID

Mede gegeven de geschiedenis van het drugsbeleid in Nederland en het ingeburgerde gebruik van softdrugs door al bij al een groot aantal Nederlanders kan uit het voorgaande de conclusie worden getrokken dat het coffeeshopbeleid weliswaar aan een algehele herziening toe is, maar dat het roer op korte termijn niet radicaal kan worden omgegooid. Het moet gaan om een herziening die getuigt van inzicht in de huidige problemen en van weging van de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de nodige en wenselijke veranderingen, in binnen- en buitenland. Bovendien mag zij niet halsoverkop in praktijk worden gebracht, maar moet zij geleidelijk aan in de praktijk worden doorgevoerd. En omdat het zo moeilijk is de toekomst te voorspellen, moet een herziening van dit nog zo omstreden beleid op de voet worden gevolgd door gekwalificeerde onderzoekers.

Legalisering van de wietproductie — zoals bepleit door sommige burgemeesters — valt niet te rijmen met internationale verdragen

Het ontwikkelen, het uitvoeren en het bijstellen van een evenwichtig drugsbeleid is zo'n lastige opgave dat men bij vlagen aan de verleiding moet weerstaan om zich te verliezen in fata morgana's over een drugsvrije wereld, dan wel een wereld waarin drugs totaal niet verboden zijn. Zulke vluchtpogingen leiden echter nergens toe, in elk geval niet tot een meer adequaat drugsbeleid in de jaren die voor ons liggen. De vergeefse poging in 2005 om via de Verklaring van Maastricht het internationale drugsbeleid van onderop — door een begin te maken met de grensoverschrijdende regulering

van het aanbod van softdrugs aan de achterdeur van coffeeshops — fundamenteel te veranderen heeft dit aangetoond. Ook in de komende jaren zal er dus, of men het leuk vindt of niet, beleid moeten worden ontwikkeld in een weerbarstige, tegenstrijdige en omstreden werkelijkheid waarin grote economische, sociale en politieke belangen op het spel staan. Wie dit niet inziet plaatst zich buiten de werkelijkheid en wordt al vlug slachtoffer van zijn eigen bedenksels.

Wie evenwel bereid is de complexiteit van de drugsproblematiek in het oog te houden, ziet in dat alleen een even complex beleid kan bewerkstelligen dat deze problematiek op belangrijke onderdelen niet nog verder uit de hand loopt. Dit was in elk geval het impliciete uitgangspunt in het samenstel van aanbevelingen dat De Ruyver en ik onlangs hebben ontwikkeld voor een betere beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. Die gaan van grensoverschrijdende maatregelen in de hulpverlening aan verslaafde drugsgebruikers tot en met aanbevelingen om zowel de bestuurlijke aanpak van de drugshandel als de internationale opsporing aanzienlijk te versterken. Doordachte beperking van het aantal coffeeshops in Maastricht en in Limburg-Zuid is eveneens onderdeel van deze mix aan maatregelen.

Ondertussen is de drugsproblematiek niet langer alleen in de genoemde Euregio een hot issue, maar is zij door de (voorgenomen en

daadwerkelijke) sluiting van coffeeshops in het gebied langs de grens met België en Duitsland een acuut vraagstuk geworden. Coherentie en consistentie in het drugsbeleid zijn hier momenteel ver te zoeken. Waar, bijvoorbeeld, in Terneuzen een megacoffeeshop wordt gesloten, draaien dit soort shops in Venlo ongemoeid verder. Hierom was het inderdaad een must dat er een nationale commissie werd ingesteld om een evenwichtige oplossing te zoeken voor de menigvuldige problemen. Niemand kan nog een touw vastknopen aan het (soft)drugsbeleid en mede daardoor zorgt het ook voor steeds meer wrijvingen in bestuurlijk, justitieel en politieel Nederland.

De commissie-Van de Donk zal haar werkzaamheden dan ook niet mogen beperken tot wat er zich in het grensgebied afspeelt. Coffeeshopbeleid, drugsbeleid, is welhaast per definitie (inter)nationaal beleid. Ingrijpende wijzigingen in het beleid aan de Belgische en Duitse grens hebben ongetwijfeld onmiddellijk effect in het binnenland, in de grote steden van de Randstad, maar ook in die van België en het Roergebied. Het omgekeerde is ook het geval: krachtdadige acties in de grote Hollandse steden werken direct door tot in de grensgebieden, tot in Duitsland, België en Frankrijk. De commissie zal dus ook terdege rekening moeten houden met de internationale dimensie in de drugsproblemen en het drugsbeleid.

22

Noten

- 1 Gemeente Rotterdam, *Het Rotterdamse coffeeshopbeleid 2007*, Rotterdam, oktober 2007.
- 2 Gemeente Amsterdam, *Hart van Amsterdam. Strategienota coalitie-project 1012*, Amsterdam, 2008.
- 3 Zie het persbericht: [www://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2009/januari/23/Kabinet_st](http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2009/januari/23/Kabinet_st). Auteur dezes is lid van deze commissie.
- 4 C. Fijnaut en B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Maastricht, Provincie Limburg, 2008 (dit rapport is zowel verkrijgbaar bij de Afdeling Communicatie als vindbaar op de website van de provincie).
- 5 Zie onder meer United Nations, Office on Drugs and Crime, 2008 *world drug report*, Vienna, 2008.
- 6 Dit plan (*EU drugs action plan for 2009-2012*) is gepubliceerd in de *Official Journal*, C326/7-25, 20 december 2008.
- 7 Zie onder meer de rapporten van Europol over de diverse soorten illegale drugs (www.europol.europa.eu) en de desbetreffende hoofdstukken in het recente rapport van het Korps Landelijke Politiediensten, IPOL, *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*,

- Zoetermeer, 2008.
- 8 Voor bijvoorbeeld Duitsland raadplege men C. Schäfer en L. Paoli, *Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis*, Freiburg, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2006.
- 9 H. van de Bunt, 'Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?', in: *Justitiële Verkenningen*, 2006, nr. 1, p. 10-24.
- 10 Zie Trimbos-instituut, *Nationale drug monitor. Jaarbericht 2007*, Utrecht, 2008, p. 47, 69 en 89.
- 11 Vgl. K. Austin Kerr, *Organized for prohibition. A new history of the anti-saloon league*, New Haven, Yale University Press, 1985, en M. Woodiwiss, *Crime crusades and corruption. Prohibitions in the United States, 1900-1987*, Londen, Pinter Publishers, 1988.
- 12 Zie in dit verband onder meer B. de Ruyver e.a., *Multidisciplinary drug policies and the UN treaties*, Antwerpen, Maklu, 2002, en T.M.C. Asser Instituut, *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten*, Den Haag, 2005.

De tragiek van het gedoogbeleid

HENK VAN DE BUNT

In 1996 brachten Cyrille Fijnaut en ik samen met de hoogleraren criminologie Bovenkerk en Bruinsma een rapportage uit over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Deze rapportage maakte onderdeel uit van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa). Een van onze conclusies was dat autochtone plegers van georganiseerde criminaliteit ('Hollandse netwerken') zich in de luwte van het gedoogbeleid hadden kunnen ontwikkelen tot succesvolle illegale ondernemers op het gebied van de teelt en handel in cannabis.¹

24 Anders dan wij verwachtten werd aan deze link tussen het gedoogbeleid en de opkomst van criminele groepen op dat moment weinig politieke aandacht besteed. Het gedoogbeleid stond nog stevig op zijn grondvesten. De focus van het gedoogbeleid en van het Nederlandse drugsbeleid in het algemeen was en is gericht op de drugsgebruiker, niet zozeer op degenen die profijt trekken uit de productie en verkoop van drugs. De centrale gedachte is dat het drugsprobleem primair een probleem is voor de volkgezondheid en dat de risico's van druggebruik door voorlichting en behandeling zo goed mogelijk moeten worden ingeperkt. Het trefwoord is *harm reduction*.

Over de auteur Henk van de Bunt is hoogleraar Criminologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam

Noten zie pagina 25

Het gedoogbeleid inzake cannabis geeft hieraan uitvoering. Criminalisering van cannabisgebruik zou de gebruikers marginaliseren en stigmatiseren. Zij zouden in handen kunnen geraken van harddrugdealers en verleid of gepusht kunnen worden om zwaardere middelen te gebruiken. Door de ontwerpers van het gedoogbeleid werd geen serieuze aandacht besteed aan de mogelijkheid dat er ook veel geld verdiend kon worden aan cannabis. Niemand stond er in 1976 bij stil dat de overheid door het tegelijkertijd toestaan van verkoop van cannabis aan gebruikers en het verbieden van de teelt en handel in cannabis, een interessante markt had gecreëerd voor criminele entrepreneurs. Terecht merkt Fijnaut op dat deze ondernemers zich geen betere en stabielere afzetmarkt konden wensen.

Een tweede belangrijke misrekening was de verwachting dat het gedoogbeleid zou bijdragen aan de normalisering van het gebruik van cannabis, ook in het buitenland. Hierdoor zou vanzelf de ruimte ontstaan voor het aanpassen van de internationale verdragen. Gedogen werd gezien als tijdelijk noodverband. Het zou een kwestie van tijd zijn totdat ook het buitenland tot het inzicht zou komen dat cannabis een gewoon genotsmiddel is, zoals een sigaret of een glas bier. De realiteit is echter dat in de internationale arena steeds minder ruimte gelaten wordt voor een afwijkend Nederlands standpunt. Van normalisering van het gebruik van cannabis is in het buitenland geen sprake.

In de afgelopen vijftien jaar is het gedoogbeleid allengs strenger geworden. Om de georganiseerde misdaad de wind uit de zeilen te nemen en om de buitenlandse critici tegemoet te komen, zijn de gedoogvoorwaarden explicieter en stringenter geformuleerd. Maar juist daardoor is het gedoogbeleid steeds meer mikpunt van kritiek geworden. Zo is het niet goed uit te leggen waarom juist de meest kwetsbare gebruikers (jongeren tot 18 jaar) niet toegelaten mogen worden tot de coffeeshop. Zij zijn aangewezen op oudere vrienden of illegale verkooppunten, terwijl het gedoogbeleid er juist op gericht is te voorkomen dat deze jonge gebruikers in verkeerde handen vallen. Hoe kan een wietteler duidelijk gemaakt worden dat het verboden is te telen wat wel verkocht mag worden? Hoe moet de coffeeshophouder zich bevoorraden als hij door de toegestane hoeveelheid handelsvoorraad (500 gram) heen is? Hoe moeten burgemeesters omgaan met de overlast? Kunnen buitenlandse kopers geweerd worden? Welke prioriteiten moeten door de politie en het Openbaar Ministerie worden gesteld bij het aanpakken van de telers? Momenteel wordt erg veel aandacht gegeven aan de huistelers, maar worden de coffeeshophouders dan niet juist in de armen gedreven van criminele organisaties? Het zijn dwingende vragen waarop niemand een goed antwoord kan geven. Dat is de tragiek van het Nederlandse gedoogbeleid. Elke beleidswijziging roept nieuwe vragen op; het beleid kraakt in zijn voegen en schuurt aan alle kanten.

Wat moet er dan gebeuren? Uit een enquête onder 94 burgemeesters blijkt dat 54 van hen kiezen voor het legaliseren van de teelt en bevoorrading van de coffeeshops. De overigen kiezen voor gedogen (25), verbieden (9) of geven aan dat zij het gewoon niet weten (6).² De meerderheid opteert derhalve voor een oplossing die, zoals Cyrille Fijnaut kernachtig stelt, 'niet of nauwelijks te rijmen valt met de verplichtingen die Nederland verdragsmatig is aangegaan'. Als dit geen optie is blijven er twee alternatieven over: voortgaan op de weg van het gedogen of een geheel andere weg inslaan, die van het

verbieden. Het valt mij op dat Fijnaut juist aan deze brandende kwestie zo weinig woorden besteedt. Bovendien maakt hij geen duidelijke keuze. Hij vindt weliswaar dat het coffeeshopbeleid aan een algehele herziening toe is, maar tegelijkertijd wil hij op korte termijn het roer niet radicaal omgooien. Zijn scherpe analyse laat evenwel geen andere conclusie toe dan dat legaliseren noch gedogen een optie is voor de toekomst.

Naar mijn mening zou eens serieus moeten worden nagedacht over de effecten van de sluiting van coffeeshops. Sluiting van deze verkooppunten betekent niet dat er in strafrechtelijk opzicht fundamenteel anders geoordeeld gaat worden over de strafwaardigheid van het verkopen of bezitten van kleine hoeveelheden cannabis. Stoppen met gedogen maakt een eind aan de ongeloofwaardigheid van het gedoogbeleid en zal tot minder buitenlandse kritiek en minder drugstoeristen leiden. Er zal ongetwijfeld cannabis verhandeld blijven worden, en de handel op kleine schaal moet vooral geen opsporingsprioriteit krijgen. Fijnaut stipt terecht aan dat de verschillen tussen Nederland en de omringende EU-landen veel minder groot zijn dan veel Nederlanders denken. Misschien is het verschil alleen dat in deze landen oogluikend wordt geaccepteerd wat in Nederland expliciet wordt toegestaan. Wat zijn de voor- en nadelen van dit buitenlandse beleid ten opzichte van ons coffeeshopbeleid? Dat zou, om Fijnaut te parafaseren, eens goed op een rij moeten worden gezet door gekwalificeerde onderzoekers.

Noten

- 1 Kamerstukken II, 1995/6, 24 072, nr. 16, p. 19 e.v.
- 2 *Binnenlands Bestuur* 47/08, 2008, p. 12-13.

Onderzoek de praktijk, behoud het goede

LEA BOUWMEESTER

In 1976 trad in Nederland een softdrugsbeleid in werking dat draait om het scheiden van de markten voor softdrugs en harddrugs. Nog altijd hebben mensen hier de keus om softdrugs te kopen in een coffeeshop — een belangrijke verworvenheid. Mettertijd hebben zich echter allerlei problemen aangediend die met het drugsbeleid samenhangen, zoals wijkoverlast (als gevolg van thuisteelt en de aanwezigheid van drugstoeristen), grootschalige handel in softdrugs door criminele bendes en gezondheidsschade — vooral bij jongeren — als gevolg van onverantwoord veel blowen. Door dit alles is de legitimiteit van het softdrugsbeleid onder druk komen te staan.

De huidige praktijk is niet werkbaar, zoveel is duidelijk. Daarom moet er een nieuw beleid worden geformuleerd dat zich vooral richt op praktische oplossingen voor praktische problemen. Overgaan tot sluiting van coffeeshops oogt kordaat, maar lost de problemen niet op. De vraag neemt hierdoor niet af, maar verdwijnt naar de illegaliteit.

In zijn bijdrage aan deze *serD* toont Cyrille Fijnaut zich een fel tegenstander van het huidige Nederlandse beleid. Hij betoogt dat de beoogde voordelen van het coffeeshopbeleid niet zijn bewaarheid, terwijl er veel onbedoelde

negatieve gevolgen aan het licht zijn gekomen. Ik deel zijn analyse niet op alle punten.

De bijzondere rol die ons land speelt in de wereldwijde drugsbusiness baart Fijnaut grote zorgen. Hier is inderdaad sprake van een ernstig probleem: drugs dreigen exportproduct nummer één te worden. Het staat buiten kijf dat de criminaliteit die samenhangt met de export van hier gekweekte softdrugs en hier geproduceerde harddrugs met kracht moet worden bestreden. Wat ik echter bezwaarlijk vind is dat Fijnaut de indruk wekt dat deze enorme export is terug te herleiden op het wettige bestaan van de coffeeshop in Nederland — alsof drugshandel in andere landen niet voorkomt.

Overal in en buiten Europa bestaat er vraag naar softdrugs. In allerlei landen is het gebruik ervan inmiddels min of meer geaccepteerd, maar over hoe mensen aan die drugs komen zwijgt men liever. Alleen Nederland biedt een legale mogelijkheid tot koop, althans aan personen van 18 jaar en ouder. Daarmee wordt voorkomen dat mensen gedwongen worden om zich tot de illegaliteit te wenden met alle gevolgen van dien — onder meer voor de gezondheid. Aan dit belangrijke voordeel van het Nederlandse beleid gaat Fijnaut voorbij in zijn betoog.

Circa een derde van alle cannabis wordt langs andere kanalen dan de coffeeshop aan de man gebracht, merkt hij op. Dit is inderdaad een punt van grote zorg, onder meer omdat

26

Over de auteur *Lea Bouwmeester is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid*

Noot zie pagina 27

het klantenbestand voor een flink deel bestaat uit jongeren onder de 18 jaar, die in de coffeeshop — om goede redenen — nul op het rekest zouden krijgen. De sleutel naar een oplossing ligt bij een versterkte inzet op afname van de vraag naar softdrugs onder jongeren. Daar moet de focus liggen, want zolang de vraag groot is, is het aanbod nauwelijks terug te dringen. Met het ontwikkelen van effectieve preventiemethoden is een wereld te winnen, want daar schort het nu aan. Natuurlijk mag ook de aanbodzijde niet ongemoeid blijven. Drugrunners moeten worden aangepakt, waarbij ook de netwerken die hen bedienen niet buiten beeld mogen blijven. Alleen zo kunnen politie en justitie doordringen tot de harde kern van de drugscriminaliteit.

Coffeeshops in de grensregio's hebben een aanzuigende werking op buitenlandse drugstoeristen. In Roosendaal en Bergen op Zoom leverde de toestroom zoveel overlast op dat de burgemeesters besloten om de coffeeshops te sluiten. Fijnaut stelt dat het niet zonder meer aannemelijk is dat in dit soort gevallen de vraag zich verplaatst naar andere gemeenten of naar de illegaliteit. Toch blijkt uit recente politiegegevens uit de twee genoemde gemeenten dat dit de keiharde praktijk is: er werd een toename geconstateerd van overlast, criminaliteit en activiteiten van drugrunners, terwijl de vraag naar softdrugs op hetzelfde peil bleef als voorheen en de klanten naar andere gemeenten trokken. Het sluiten van coffeeshops vormt geen oplossing van het probleem, het leidt slechts tot de verplaatsing ervan.

De burgemeester van het Belgische Zelzate, zelf een voorstander van gedoogbeleid, durfde tegenover de media hardop te zeggen dat hij graag zou zien dat buurgemeente Terneuzen de coffeeshops weer zou openen, omdat de overlast zich nu verplaatst heeft naar zijn eigen gemeente.¹ Betere samenwerking tussen gemeenten, regio's en buurlanden is een vereiste om gezondheidsschade, overlast en criminaliteit die met drugs samenhangen tegen te gaan. Ook op dit punt valt veel winst te behalen, of de Nederlandse coffeeshop nu behouden blijft of niet.

Mijn conclusie luidt aldus: Fijnaut stelt terecht een aantal ernstige problemen rond het Nederlandse drugsbeleid aan de kaak, maar op sommige punten is zijn analyse al te dramatisch. Zijn insteek is eenzijdig en de oplossingsrichting vaag geformuleerd. Uit zijn betoog rijst het beeld op dat de coffeeshop de oorzaak is van alle problemen. In werkelijkheid is Nederland bepaald niet het enige land dat te maken heeft met drugsproblematiek, -overlast en -criminaliteit. Fijnaut heeft te weinig oog voor de voordelen van het Nederlandse drugsbeleid en de mogelijkheden die er zijn om het met praktische oplossingen te verrijken en te verbeteren. Op die manier kan de coffeeshop blijven bestaan, terwijl de negatieve gevolgen van het gedogen worden ingeperkt.

Over een ding zijn Fijnaut en ik het eens: het roer kan niet rigoureuus worden omgegooid. Om complexe problemen rond het drugsbeleid het hoofd te bieden zal hoe dan ook een mix van beleidsmaatregelen moeten worden benut. Ik ben van mening dat de kern van die mix dient te bestaan uit een combinatie van preventie en repressie: via effectieve preventie zetten we in op afname van de vraag, via stevige repressie werken we aan het indammen van het aanbod en de daarmee samenhangende overlast en criminaliteit. Samenwerking en afstemming tussen gemeenten, regio's en buurlanden is daarbij een absolute vereiste.

Om tot innovatieve, praktische oplossingen te komen moeten we met open vizier kijken naar de concrete softdrugspraktijk in Nederland, met al zijn voor- en nadelen. Daarom is het goed dat een gemêleerde PvdA-commissie onder voorzitterschap van Pauline Meurs (en met mijzelf als een van de leden) zich de komende maanden over dit ingewikkelde vraagstuk gaat buigen.

Noot

- 1 Zie 'Vlaamse burgemeester voor coffeeshopbeleid. Interview Freddy de Vilder', in: *de Volkskrant*, 30 oktober 2008.

Aan het werk met Europa

In de aanloop naar de Europese verkiezingen biedt s&d stof tot nadenken. Op bijdragen van Ieke van den Burg (2008/7-8 en 2008/12) en Erik Jurgens (2008/9), volgen nu een ‘case study’ van de Detacheringrichtlijn — wie redt het Europese sociaal-economische model? — en een analyse van de apathie die in Nederland heerst ten aanzien van Europese politiek.

De ideologie van vrijmaking van de interne markt heeft zo’n hoge vlucht genomen dat EU-lidstaten steeds minder ruimte hebben om nationale spelregels op het gebied van beloning en arbeidsvoorwaarden overeind te houden, constateert **Jan Cremers**. Verzet is geboden, vanuit de diverse regeringssteden en het Europees Parlement.

28 Waarom is het debat over Europa in Nederland zo lauw? Elders ligt dat heel anders. Volgens **Wouter van der Brug & Catherine de Vries** is er maar één oplossing: de grote middenpartijen — dus ook de PvdA — moeten eindelijk het debat aangaan met eurosceptici binnen en buiten de eigen gelederen.



FNV
in actie

Nederland
verdient een beter
Europa

FNV

DGB

DGB

Aan het werk met Europa (1)

Terug op koers voor een sociaal Europa

Vrij dienstenverkeer mag cao's en nationale arbeidswetten niet ondergraven

JAN CREMERS

De politieke krachtsverhoudingen tegen de achtergrond waarvan in Europa sociaal beleid wordt ontwikkeld zijn de laatste jaren fundamenteel veranderd. In de periode-Delors stond de Europese sociale agenda in het teken van een door sociaal-democraten en christen-democraten uitgewerkt programma dat was geformuleerd als een sociale flankering van de financieel-economische vrijmaking van de Europese markten. Het doel was het ontwikkelen van een gezamenlijk pakket aan maatregelen, ter complettering van het in elke lidstaat bestaand sociale regelwerk (van arbeidswetgeving en collectief onderhandelen). De hele onderneming was ingegeven door het besef dat de opening van de markten gezamenlijk optreden vergde.

30 Sinds een jaar of tien is dit besef sterk geërodeerd — niet in de laatste plaats doordat, onder invloed van een conservatieve meerderheid in de Raad van Ministers en in de Europese Commissie, alle sociale ambities zijn verdampt. De nadruk is komen te liggen op de vrijmaking van de markt en op een terugtrekkende overheid. Sociale wetgeving behoort in die visie al snel tot de *red tape*, waarmee de dossiers niet 'vervuild' mogen

worden. De gevolgen voor het Europees sociaal beleid zijn niet alleen stilstand in belangrijke sociale dossiers, maar ook dat gewerkt wordt met dwingende deregulering en supranationale wetgeving die de mogelijkheden voor lidstaten beperkt om in positieve zin af te wijken. Enkele spraakmakende uitspraken van het Europese Hof van Justitie gaan in dezelfde richting. Deze politiek heeft ervoor gezorgd dat er vrijwel geen vooruitgang is geboekt en dat het elan volledig is verdwenen. Bovendien is gebleken dat er weinig of geen werk is verricht om onbedoelde neveneffecten van de vrijmaking te slechten.

Tegen deze achtergrond zou het getuigen van struisvogelpolitiek als vanuit Nederland — en vanuit de PvdA — een terugtrekkende beweging zou worden ingezet ten opzichte van alles wat Europa heet. Inmenging is gewenst en wel in drie opzichten. Om te beginnen zijn er allerlei dossiers aan de orde die vragen om een meebepalende, offensieve en agendazettende rol voor en door het Europees Parlement. Een recent voorbeeld is de trekkersrol die Nederlandse Europarlementariërs hebben gespeeld en nog steeds spelen bij de discussie over de gelijke behandeling van werknemers. Denk hierbij aan de Uitzendrichtlijn, maar ook aan de behandeling van grensarbeid of het tijdelijk werken in het buitenland.

Over de auteur Jan Cremers is lid van het Europees Parlement voor de Partij van de Arbeid

Noten zie pagina 37

Er zijn ook dossiers die vragen om een evenzeer meebepalende, maar juist defensieve rol. Bij herhaling is gebleken dat de conservatieve meerderheid in de Europese instellingen zich weinig gelegen laat liggen aan anti-regressiebepalingen in de wetgeving. Europese minimumbepalingen die bedoeld zijn om een vloer te leggen in sociale wetgeving worden niet het startpunt voor verbetering, maar het enige geldende referentiepunt. Bijgevolg worden sociale regelingen die gunstig afsteken buitenproportioneel verklaard en komen deze onder druk te staan. Het komt regelmatig voor dat Europarlementariërs in commissievergaderingen een verdedigende houding moet innemen, met lange onderhandelingen tot gevolg. Het is ondankbaar monnikenwerk, maar eruit stappen is al helemaal geen oplossing.

Tegen de achtergrond van het 'vrije verkeer' heeft Europa gezamenlijk beleid nodig inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

Dan zijn er, tot slot, nog onderwerpen ten aanzien waarvan dringend nieuwe perspectieven en sociale initiatieven moeten worden ontwikkeld. Tegen de achtergrond van het vrije verkeer van mensen, diensten en producten heeft Europa gezamenlijk beleid nodig ter voorkoming van *regime shopping* op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De Europese medezeggenschap in de onderneming, bijvoorbeeld, behoeft een steuntje in de rug van landen als Nederland en Duitsland die goede wettelijke regelingen kennen. In het verleden zijn belangrijke successen behaald — denk aan het verbod op asbest of de invoering van een veiligheidscoördinator op grote bouwplaatsen. Er zijn allerhande thema's die zich lenen voor

nieuw beleid, terwijl de ratio om dit nationaal te ontwikkelen niet aanwezig is.

Sociaal-economisch beleid en sociale wetgeving dienen een integraal onderdeel te zijn van de Nederlandse politieke inzet op alle niveaus en in zowel defensieve, offensieve als initiërende zin. Dat dit hard nodig is wil ik illustreren aan de hand van een voorbeeld: de mogelijkheden die lidstaten hebben om nationaal geldende spelregels op het terrein van beloning en arbeidsvoorwaarden — dus: arbeidswetgeving en cao's — overeind te houden in de context van grensoverschrijdende dienstverlening en vrij verkeer binnen de EU.

EEN CRUCIALE RICHTLIJN UITGEKLEED

De vrijmaking van de markt in de Europese Unie werd in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw gesymboliseerd door de introductie van vier vrijheden: vrij verkeer van kapitaal, van producten, van diensten en van mensen. Teneinde te voorkomen dat de belangen van werknemers ondergeschikt zouden raken aan deze vrijmaking, werd een Europees Handvest met Grondrechten voor Werknemers geformuleerd. Uit dat Handvest vloeiden verschillende Europese initiatieven op het terrein van de sociale wetgeving voort die moesten beletten dat de werknemers in Europa het kind van de rekening zouden worden.

Een van deze initiatieven was de zogenoemde Detacheringrichtlijn. Die werd vastgesteld in 1996, na een lange lobby van de Europese vakbeweging, in het bijzonder de sociale partners in de bouw. Richtlijn 96/71/EG moest wettelijk vastleggen dat de arbeidsvoorwaarden en de arbeidswetgeving in het werkland dienden te worden gerespecteerd ingeval van het tijdelijk werken door werkgevers met hun werknemers (in de vorm van detachering) in een andere lidstaat.¹ Tot dan toe had de Europese regelgeving bepaald dat alle arbeidscontracten — ook die van gedetacheerden — gebaseerd waren op de regelgeving in het land van herkomst. Detachering hield het risico in van loondum-

ping en concurrentievervalsing. Het doel van de Detacheringrichtlijn² was het garanderen van een minimale bescherming, het bevorderen van eerlijke concurrentie en het respecteren van de algemeen geldende arbeidsvoorwaarden in het land waar gewerkt werd.³

De Detacheringrichtlijn is de laatste jaren diverse malen inzet geweest van kwesties die aanhangig zijn gemaakt bij het Europese Hof van Justitie. Het resultaat van een reeks van uitspraken van het Hof, telkens gesteund

De Detacheringrichtlijn werd vastgesteld in 1996, na een lange lobby van de Europese vakbeweging

door de als wetgevende initiator fungerende Europese Commissie, is dat de bepalingen van de richtlijn steeds verder zijn ingeperkt en uitgekleed. Laatste in de reeks is een uitspraak in een zogenoemde *infringement*-procedure van de Europese Commissie tegen het Groot-hertogdom Luxemburg. De Commissie keert zich daarin tegen de, in haar ogen, te vergaande Luxemburgse omzetting in nationaal recht van de richtlijn. De uitspraak van het Europese Hof van Justitie geeft de Europese Commissie op alle punten gelijk en maakt het vrijwel onmogelijk om belangrijke, algemeen geldende onderdelen van nationale arbeidswetgeving en cao-recht toe te passen op gedetacheerde werknemers. Het Hof en de Europese Commissie gaan zo volledig voorbij aan de uitgangspunten die begin jaren negentig golden bij de opstelling van de richtlijn.⁴ Ik zet mijn bezwaren op een rij.

Om te beginnen interpreteert het Hof de lijst van minimumvoorwaarden in de richtlijn — dat wil zeggen: de harde kern van arbeidsvoorwaarden die moet worden gerespecteerd — in feite als een uitputtende lijst. Aanvullende verplichte voorschriften worden door het Hof

beperkt tot voorschriften 'die gelet op hun aard en doel beantwoorden aan de dwingende eisen van algemeen belang'.⁵ Bij de opstelling had de Detacheringrichtlijn een relatief open karakter. De basisgedachte was dat de richtlijn een harde kern van minimumvoorschriften formuleerde die door de lidstaten kon worden aangevuld met andere, algemeen geldende arbeidsvoorwaarden en voorschriften, gebaseerd op algemeen verbindende collectieve arbeidsvoorwaarden en arbeidswetgeving.

Een tweede probleem schuilt in de opvatting van het Hof over de voor de werknemer meest gunstige arbeidsvoorwaarden. De richtlijn had oorspronkelijk niet alleen een open karakter, maar nodigde ook uit tot het vergelijken van de voor de werknemer meest gunstige arbeidsvoorwaarden in zowel het oorsprongslid als het werkland. Vrijwel direct na de totstandkoming van de richtlijn startten de cao-partners in de bouw in de landen met veel grensoverschrijdende bouwactiviteiten bilaterale gesprekken teneinde een invulling te geven aan dit principe. Deze gesprekken tussen werkgevers en werknemers (van bijvoorbeeld België en Nederland, of van Duitsland en Italië) mondten uit in overeenkomsten die de arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdend bouwen verder vastlegden. Het draaide steeds om het maken van de voor de werknemer meest gunstige afspraken. Het Hof heeft echter geoordeeld — namelijk in de Zweedse Laval-case — dat het gunstigheidprincipe alleen van toepassing is op betere arbeidsvoorwaarden die in het land van herkomst gelden.

Problematisch is, ten derde, de juridische motivering van de restrictieve toepassing van het publiek belang. Het Groothertogdom Luxemburg heeft naast de harde kern van arbeidsvoorwaarden enkele algemeen geldende verplichtingen toegevoegd waarvan de meeste zijn gebaseerd op de nationale arbeidswetgeving of teruggaan op Europese regels. Het Europese Hof is van mening dat, gelet op het feit dat deze verplichtingen niet genoemd worden in de 'harde kern' van de tekst van de richtlijn,

de toepassing van deze additionele voorwaarden dient te worden beoordeeld in het licht van de beperkingen die de nationale wetgever heeft bij de vaststelling van verplichtende voorwaarden. Het Hof baseert zich daarbij op een Verklaring — nummer 10 — die bij de vaststelling van de Detacheringrichtlijn in 1996 door de Raad van Ministers is aangenomen, maar pas in 2003 is gepubliceerd. Die Verklaring is nooit onderwerp geweest van politieke besluitvorming met de medewetgever, het Europees Parlement. Het Hof neemt de redenering van de Europese Commissie over⁶ en interpreteert Verklaring 10 zodanig dat het 'niet langer is toegestaan aan lidstaten eenzijdig te bepalen welke algemeen geldende voorschriften van toepassing zijn' op gedetacheerde werknemers. Uiteraard rijst dan direct de vraag wie deze bevoegdheid wel heeft. Het Hof is immers geen wetgever en van politieke besluitvorming over deze bevoegdheid is nooit sprake geweest!

Een vierde punt betreft de gelijke behandeling van alle potentiële dienstverleners. Met het oordeel in de zaak van de Commissie tegen Luxemburg creëert het Hof een situatie die ertoe kan leiden dat buitenlandse dienstverleners aan minder sociale verplichtingen hoeven te voldoen dan binnenlandse aanbieders. Daarmee verwordt de Detacheringrichtlijn tot het tegendeel van wat ze oorspronkelijk was, namelijk een instrument voor het creëren van een *level playing field* voor alle aanbieders, zonder discriminatie naar land van herkomst. Luxemburg had bij de omzetting enkele algemeen geldende bepalingen toegevoegd, geldend voor alle werknemers binnen het Luxemburgse territorium, ongeacht hun herkomstland. Zo was bepaald dat iedere werknemer in Luxemburg diende te beschikken over een schriftelijke arbeidsovereenkomst. De advocaat-generaal stelt hierover dat vaste rechtspraak (conform artikel 49 EG) niet alleen de afschaffing van elke discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener vereist, maar tevens de 'opheffing van alle beperkingen — ook indien deze zonder onderscheid gelden voor binnenlandse

dienstverleners én voor dienstverleners uit ander lidstaten'.⁷ In aansluiting hierop stelt het Hof dat de door Luxemburg geclaimde algemeen geldende bepalingen 'het vrij verlenen van diensten belemmeren' omdat zij niet behoren tot 'de bepalingen aan de inachtneming waarvan zoveel belang wordt gehecht voor de handhaving van de politieke, sociale of economische organisatie van de betrokken lidstaat, dat zij moeten worden nageleefd door eenieder die zich op het nationale grondgebied van deze lidstaat bevindt, en voor elke daarin gesitueerde rechtsbetrekking'.⁸ De Europese Commissie en het Hof ontzeggen de lidstaten zo het recht te bepalen wat belangrijk is voor de instandhouding van de sociaal-economische orde in de eigen lidstaat.

Een vijfde probleem is dat de bestrijding van zwartwerken vrijwel onmogelijk wordt gemaakt. De Europese Commissie heeft de laatste jaren diverse actieplannen ontwikkeld in de strijd tegen het zwartwerken. Ten aanzien

De harde kern van minimumvoorwaarden in de richtlijn wordt nu geïnterpreteerd als een uitputtende lijst

van de omzetting van de Detacheringrichtlijn wordt het handelen van de Europese Commissie echter vooral ingegeven door het bestrijden van verplichte notificatie of registratie van werkgemers die grensoverschrijdend werken met gedetacheerde werknemers. In de *infringement*-procedures die de Commissie aanspant tegen lidstaten staat het verbieden van registratieverplichtingen voorop. Voor zover controle mag plaatsvinden, dient dit te gebeuren in het herkomstland. Het gevolg is dat controle op de naleving van arbeidsvoorwaarden en op het respecteren van werknemersrechten — een van de essentiële onderdelen in de strijd tegen

zwartwerken — bij grensoverschrijdende werkzaamheden vrijwel niet meer door de lidstaten kan worden gegarandeerd.

Verder is het zo — een zesde bezwaar — dat de naleving van algemeen verbindende cao's onder druk komt te staan. Naar aanleiding van de Zweedse Laval-zaak was reeds beroering ontstaan over het recht op collectieve actie. Deels kon die beroering nog worden teruggevoerd op een gebrekkige en onjuiste Zweedse omzetting van de richtlijn in nationaal recht. In de Luxemburg-zaak draaft de Europese Commissie door. In haar pleitnota stelt ze dat 'collectieve arbeidsovereenkomsten, ongeacht hun materiële inhoud, geen bestuursrechtelijke voorschriften uitmaken die onder de nationale orde vallen'.⁹ Van de restrictieve interpretatie van de verplichte bepalingen door het Hof en de Commissie is het nog maar een kleine stap naar het niet langer van toepassing verklaren van het resultaat van het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg, zelfs indien dit algemeen verbindend is verklaard voor het territorium waar wordt gewerkt, op grensoverschrijdende dienstverleners en hun werknemers.

Een laatste punt is dat een soortgelijke redenering kan opgaan voor het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie, waardoor het respecteren van IAO-conventies mogelijk op de tocht komt te staan. De tripartiete overeenkomsten die daar worden afgesloten kunnen door de lidstaten worden geratificeerd en zo onderdeel worden van de nationale afspraken. Deze afspraken zijn echter lang niet overal geratificeerd. Gelet op de uitspraken van de Commissie en het Hof is het de vraag of de naleving van deze overeenkomsten nog langer kan worden gegarandeerd. In bovenstaande argumentatie maken deze overeenkomsten deel uit van secundaire wetgeving en kunnen ze bijgevolg niet worden gezien als 'bepalingen aan de inachtneming waarvan zoveel belang wordt gehecht voor de handhaving van de politieke, sociale of economische organisatie van de betrokken lidstaat, dat zij moeten worden nageleefd door eenieder die zich op het nationale grondgebied van deze lidstaat bevindt' (zie boven, bij het vierde punt).

EINDE AAN DE VERSCHIEDENHEID?

Is de geschetste ontwikkeling exemplarisch voor de ontwikkeling van het Europees sociaal beleid van het laatste decennium? Zo ja, dan zou dit een breuk betekenen met de ideeën die leefden bij een meerderheid van de sociaal-democratische en christen-democratische grondleggers van de Europese Unie. Het uitgangspunt van het Europese sociale model is immers het respect voor een uitgebalanceerd en samenhangend sociaal regelwerk en arbeidsbestel — nu eens via sociale wetgeving, dan weer via collectieve onderhandeling opgebouwd — dat de lidstaten kennen die we gemakshalve tot de Rijnlandse traditie rekenen. De verhouding in dit regelwerk tussen wetgeving en onderhandeling is niet eenvormig. Voor zover de sociaal-economische orde in een land aan de orde was werd dat ook niet gezien als noodzakelijk — 'eenheid in verscheidenheid' is een veelgebruikt Europees motto. Het Europese sociale beleid ging bijgevolg over hoe te handelen in die situatie van eenheid in verscheidenheid, terwijl politiek gezien aan economisch-financiële én sociale doelstellingen op gelijke voet werd gewerkt.

Belangrijk is hierbij te constateren dat thans niet alleen het Verenigd Koninkrijk, maar ook vrijwel alle landen die tijdens de laatste grote uitbreiding van de Europese Unie zijn getreden geen traditie kennen van collectieve onderhandelingen van enige bindende betekenis. De landen in Centraal- en Oost-Europa zijn er niet in geslaagd hun 'oude' traditie van sterk op de staat gerichte vraag naar regelgeving te vervangen door meer autonome en vrije onderhandelingen in een maatschappelijk middenveld van werkgevers- en werknemersorganisaties. Het gevolg is dat een groot deel van de recent benoemde rechters bij het Europese Hof en de meeste van de Europese Commissarissen uit die landen geen enkele affiniteit hebben met cao-recht. Voeg daarbij de uitgesproken liberale kleur van enkele leden van het Hof uit de oude lidstaten en een verklaring voor het terugdrin-

gen van algemeen geldende bepalingen gebaseerd op collectief onderhandelen is gevonden. Cao-recht verliest zo zijn status van grondwettelijk verankerd recht en wordt verbannen naar het gebied van de zogeheten secundaire wetgeving.

De Detacheringsrichtlijn is nog gebaseerd op het uitgangspunt van de eenheid in verscheidenheid: een harde kern van minimumvoorschriften en voorts algemeen geldende, niet-discriminerende bepalingen gebaseerd op nationale wetgeving en/of cao's en bepaald door het werkland. De Europese Commissie en het Europese Hof hebben dit principe laten varen en kiezen op basis van de eerder genoemde Verklaring 10 voor een supranationale regelgeving die het de lidstaten verbiedt unilateraal te bepalen

Door de opstelling van het Hof en de Commissie komt de naleving van cao's onder druk te staan

welke bepalingen algemeen geldend zijn op hun territorium. Verklaring 10 luidt in eerste instantie neutraal: 'The expression "public policy provisions" should be construed as covering those mandatory rules from where there can be no derogation and which, by their nature and objective, meet the imperative requirements of the public interest.' Dat klinkt logisch. De vraag is echter wie die bepalingen van publieke orde definieert: is dat aan de lidstaten, het Europese Hof van Justitie, de Europese Commissie, de Europese Raad wellicht? En mocht een Europese instelling die competentie claimen, kan zij die dan wel ontlenen aan een verklaring die in de marge van de totstandkoming van een Europese richtlijn is opgesteld, zelfs zonder dat het Europees Parlement, als medewetgever in het dossier, daarin is gekend?

In een ouder juridisch dossier, de zaak-*Arblade*, worden bepalingen van publieke orde gedefinieerd als 'bepalingen die cruciaal zijn

voor de bescherming van de politieke, sociale en economische orde in een land'.¹⁰ Bij mijn weten is er verder in dit verband nooit een fundamenteel Europees debat gevoerd over de grondslagen van de nationale politieke, sociale en economische orde. In de Luxemburg-zaak meldt het Hof, zoals boven gememoreerd, in lijn met het standpunt van de Europese Commissie, dat het niet aan de lidstaten is om dit te doen. Gelet op de eerder genoemde eenheid in verscheidenheid kan ik me indenken dat er bij een dergelijk debat zeer uiteenlopende opvattingen aan het licht zouden komen tussen Europese en diverse nationale politieke instellingen. Opmerkelijk is voorts dat voorafgaande aan het Deense referendum over het Verdrag van Maastricht in 1992 en bij de toetreding van Zweden tot de EU in 1994 door de Europese Commissie, bij monde van de Commissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken Pdraig Flynn, bezwerende woorden zijn gesproken waarbij werd verzekerd dat het nationale arbeidsbestel niet zou worden aangetast door Europese wetgeving.

Luxemburg heeft in de zaak die de Commissie aanhangig heeft gemaakt geprotesteerd tegen het gebruikmaken van Verklaring 10. Dit wordt door het Hof gepareerd met het motto 'venire contra factum proprium nemini licet': Luxemburg was bij de Raad van Ministers aanwezig toen de verklaring werd opgesteld en kan zich daar nu niet tegen keren. Dit argument is echter niet langer te hanteren als de medewetgever die niet is gekend in dit dossier zich gaat roeren — het Europees Parlement dus.

Mijn conclusie is dat het gevecht over de vormgeving van de sociaal-economische orde in Europa — het Angelsaksische versus het Rijnlandse model — is doorgedrongen tot het Europese Hof. We leven in Europa echter niet in een situatie van 'case law' (zoals dat wel het geval is in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) en dus dient de Europese wetgever te handelen. Interpretatieverschillen over de reikwijdte en het belang van algemeen geldende nationale afspraken hebben geleid tot een restrictieve benadering bij het Hof die het primaat legt bij het

vrij verkeer van diensten. De daarbij gehanteerde onderschikking van sociale doelstellingen overschaduwde de vroegere benadering waarbij Europese wetgeving gebaseerd diende te zijn op principes en regels die verschillen in nationale wetgeving met elkaar trachten te verenigen.

De kracht van de Detacheringsrichtlijn was dat deze op collectief onderhandelen gebaseerde, algemene bepalingen als integraal onderdeel van het nationale regelwerk in Europa 'legaliseerde'. Dit aspect van de richtlijn kreeg destijds geen warm onthaal van juridisch geschoolde schrijftgeleerden die het alleenrecht meenden te hebben op de 'harde' wetgeving. Ook de aanhangers van de interne markt binnen de Europese Commissie waren destijds niet blij met de nieuwe richtlijn; ze zagen deze als een 'anomalie' in het streven naar de vrijmaking van de markt. Het lijkt erop dat genoemde schrijftgeleerden in een coalitie met de apologeten van de vrije markt via de restrictieve benadering van het Hof nu het pleit hebben gewonnen met hun visie dat de regulering van de arbeidsmarkt uitsluitend via (supranationale) arbeidswetgeving mag geschieden. De zo ontstane kruistocht tegen de conventionele delen van onze sociaal-economische orde die mede de pijler vormen van het vaak beleden Europese sociale model, het cao-recht in het bijzonder, geeft aan dat de voorgewende betrokkenheid bij een sociaal Europa niets om het lijf heeft.

TIJD VOOR ACTIE

36 Het lijkt erop dat het Europees Parlement, als medewetgever in de sociale dossiers, door het Hof en de Europese Commissie buitenspel is gezet. Dat vraagt om een reactie. In 2008 heeft het Europees Parlement druk uitgeoefend op de Raad van Ministers en de Commissie, maar tot een concrete handreiking kwam het niet. Wel ontstond enige beroering bij de landen die in de ontwerpfasen van de Detacheringsrichtlijn voorstander waren van zo'n wettelijk kader. Bovendien heeft de Europese Commissie bij het opstellen van de nieuwe 'sociale agenda' op het

laatste moment enkele passages gewijd aan het thema detachering.

Inmiddels is wel duidelijk dat het bij lipdienst blijft en dat de Europese Commissie verder geen actie zal ondernemen. In kringen binnen het Parlement leeft de gedachte om de kleine opening te gebruiken voor de door ons gewenste herziening en versterking van de richtlijn. We kunnen en mogen immers geen genoegen nemen met een ontmantelde Detacheringsrichtlijn en met uitholling van het

Het Europees Parlement, als medewetgever in de sociale dossiers, is buitenspel gezet. Dat vraagt om een reactie

cao-overleg. Ook in de nieuwe zittingsperiode moet het Europees Parlement deze problematiek blijven agenderen. Een eerste noodzakelijke stap is dat Verklaring 10 van tafel gaat.

Interessant is natuurlijk de positie die de Nederlandse regering op dit terrein gaat innemen. Piet Hein Donner, nu minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft in het verleden uitspraken in de goede richting gedaan. In het voorstel voor een Dienstenrichtlijn van begin 2004 werd een vorm van beleidsconcurrentie geïntroduceerd die tot dan taboe leek op sociaal terrein. Voorgesteld werd om het mogelijk te maken diensten te verrichten in een ander land onder de vlag van het arbeidsrecht van het land van herkomst (en de daarmee verbonden arbeidsvoorwaarden). Deze ultieme toepassing van concurrentie tussen rechtsstelsels is inmiddels door interventies van het Europees Parlement — met name dankzij het actieve optreden van PvdA en PES in het Parlement — sterk ingeperkt. In een toespraak op 3 november 2005 betitelde Donner, toen nog minister van Justitie, de strekking

van het voorstel als volgt: 'Dit is geen concurrentie, maar confrontatie. Van een *level playing field* of rechtszekerheid is dan in ieder geval geen sprake (...). Maar dan leidt dit tot een *race to the bottom* bij de bescherming van wezenlijke maatschappelijke belangen. Juist vanwege het *level playing field* wordt in het orderingsrecht doorgaans gekozen voor het *national treatment* beginsel. Alle dienstverleners worden gelijk behandeld in het land waar zij hun werkzaamheden verrichten.'¹¹

Het resultaat van collectieve onderhandelingen en van het sociaal overleg tussen werkgevers, werknemers en de overheid vormt voor de sociaal-democratie een wezenlijk bestanddeel van de politieke, sociale en economische orde in Nederland en andere Europese landen. Dat geldt evenzeer voor de naleving van algemeen geldende afspraken. Gelijke behandeling van dienstverleners in het land waar gewerkt wordt is daarvan een onlosmakelijk onderdeel. Kortom: het is tijd voor een stevig politiek debat.

Noten

- 1 De richtlijn schrijft een harde kern van minimumvoorschriften op het gebied van lonen en andere arbeidsvoorwaarden voor. Verder wordt uitgegaan van:
 - > toepassing van cao's en arbeidswetgeving die een algemene geldigheid kennen;
 - > het gunstigheidprincipe, uitgaande van de beste regeling voor de werknemer;
 - > een minimumkarakter — meer mag, mits het niet tot marktafsluiting of ongelijke behandeling leidt.
- 2 In Nederland werd de richtlijn omgezet in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga).
- 3 De richtlijn leidde ook tot 'reparatie' van wetgeving en cao's. In de Nederlandse Bouw cao van destijds stond bijvoorbeeld dat naar Nederland gedetacheerde werknemers geen werknemers waren in de zin van de Nederlandse cao. Deze passage werd tijdens de cao-onderhandelingen midden jaren negentig geschrapt. Duitsland kende wel algemeen verbindend verklaarde cao's voor het gehele territorium, maar de loonparagraaf viel daarbuiten. Vandaar de roep om wettelijke minimumlonen.
- 4 Bij het opstellen van de richtlijn was ik, in de hoedanigheid van Europees vakbondsbestuurder, overigens persoonlijk betrokken.
- 5 Overweging 32 van het EHV in de Luxemburg-zaak, case C-319/06, 19 juni 2008.
- 6 Overweging 16 van het EHV in de Luxemburg-zaak.
- 7 Overweging 56 van de advocaat-generaal in de Luxemburg-zaak.
- 8 Overweging 43 van het EHV in de Luxemburg-zaak.
- 9 Overweging 25 van de advocaat-generaal in de Luxemburg-case, cursivering J.C.
- 10 Cases Arblade and others, 1999, ECR I-8453, §30, als geciteerd in J. Cremers, *Conflicting interpretations of the Posting of Workers Directive*, CLR-News, 3/2008, Brussel.
- 11 J.P.H. Donner, 'Bijdragen aan een Europese beleidsconcurrentie', in: *Ondernemingsrecht*, 2006/1.

Aan het werk met Europa (2)

Onzichtbaar Europa

Hoe raken Europese verkiezingen hun tweederangs karakter kwijt?

WOUTER VAN DER BRUG & CATHERINE DE VRIES

Dit jaar worden voor de zevende keer rechtstreekse verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement. Al bij de eerste editie, in 1979, was Nederland van de partij. Door burgers een stem te geven, zouden ze dichter betrokken raken bij de Europese politiek, zo was de gedachte. Maar een daverend succes werd het niet. In het algemeen voelen Nederlanders zich weinig betrokken bij de Europese politiek. Voor Europese verkiezingen is de interesse gering, de opkomst is laag. Bij Tweede Kamerverkiezingen spelen Europese thema's ook vrijwel geen rol. Zelfs na het luide en duidelijke 'nee' in het eerste Europese referendum in Nederland, op 1 juni 2005, verstomde de discussie over Europese politiek snel. Rond de daaropvolgende Kamerverkiezingen in 2006 werd er over Europa nauwelijks een woord gerept.

In deze bijdrage wordt aan de hand van drie vragen ingegaan op de achtergronden van dit opmerkelijke gebrek aan belangstelling. Hoe komt het dat Europese verkiezingen als non-events worden gezien door journalisten en kiezers en zelfs — al zullen die dat niet snel toegeven — door de politieke partijen? Waarom spelen Europese thema's vrijwel geen rol in

Over de auteurs Wouter van der Brug is hoogleraar *Algemene Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam*. Catherine de Vries is *universitair docent Politicologie aan dezelfde universiteit*.

Noten zie pagina 43

Tweede Kamerverkiezingen? En de hamvraag: onder welke voorwaarden zou de apathie ten aanzien van Europese politiek doorbroken kunnen worden?

ONDUIDELIJKHEID EN ONMACHT

Meer dan de helft van de huidige wetgeving in Nederland vloeit direct voort uit verdragen, directieven en overige wetgevende zaken die op Europees niveau tot stand zijn gekomen.¹ We kunnen dus niet zeggen dat Europa onbelangrijk is. Hoe komt het dan toch dat Europese politiek en Europese verkiezingen zo weinig belangstelling oproepen?

De belangrijkste oorzaak ligt waarschijnlijk in het feit dat voor veel burgers onduidelijk is wat er bij Europese verkiezingen precies op het spel staat. De rol van het Europees Parlement is gedurende het laatste decennium duidelijk versterkt, maar in een aantal belangrijke opzichten is het nog steeds geen volwaardig parlement. Het beschikt bijvoorbeeld niet over een initiatiefrecht voor wetgeving. Daar komt bij dat de zetelverdeling binnen het Europees Parlement niet direct van invloed is op de ideologische samenstelling van de Europese Commissie.² Dit laatste feit maakt de totstandkoming van 'Europese regeringsmacht' tot een ondoorgrondelijk proces. De Europese Commissie wordt via een onzichtbaar lobbyproces door de regeringen van de lidstaten samengesteld. De afgelopen twee

termijnen zijn op deze manier Frits Bolkestein en Neelie Smit Kroes naar voren geschoven om namens Nederland bij te dragen aan de privatisering en verzelfstandiging van voorheen publieke sectoren. Hiervoor hadden zij geen enkel kiezersmandaat — noch via nationale verkiezingen, noch via Europese.³

Groot is het contrast met de situatie op nationaal niveau: daar is de samenstelling van de regering immers in afgeleide zin afhankelijk van de samenstelling van de Tweede Kamer. Verder maakt de grootste partij in de Kamer bijna altijd deel uit van de regering en levert deze ook bijna altijd de premier. Ten slotte kunnen ook oppositiepartijen hun controlerende taak uitvoeren op een voor burgers zichtbare manier. Bij Tweede Kamerverkiezingen is het dus veel duidelijker wat er op het spel staat dan bij Europese verkiezingen. Veel burgers realiseren zich terdege dat een groot deel van het beleid 'uit Brussel komt'. Maar als zij — terecht — denken dat zij dit beleid via Europese verkiezingen nauwelijks kunnen beïnvloeden, dan is het niet verwonderlijk dat zij het belang daarvan laag inschatten.

De tweede reden waarom Europa zo weinig leeft onder de bevolking is dat veel nationale politici de hinderlijke neiging hebben hun eigen beleidsverantwoordelijkheid af te schuiven op Brussel. Vooral als het gaat om impopulaire maatregelen krijgt de EU vaak de zwartepiet toegespeeld. Ministers binnen het tweede kabinet-Balkende wezen bijvoorbeeld veelvuldig naar Europese begrotingsregels als reden voor vergaande bezuinigen. In 2004 gaf minister van Financiën Zalm zelfs te kennen dat hij een mogelijke rode kaart uit Europa vanwege het oplopende begrotingstekort zou verwelkomen. Dit zou immers de druk vergroten op coalitiegenoten CDA en D66 om extra bezuinigingen in de sociale zekerheid te accepteren.⁴ Dit soort manoeuvres van nationale politici versterken bij burgers het gevoel dat zij nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het Europese beleid: kennelijk hebben zelfs ministers er niets over te zeggen. En als je toch geen invloed hebt, waarom zou je je er dan in verdiepen?

Ten derde is het voor veel Nederlanders niet duidelijk in welke mate Europa opkomt voor hun belangen. Ten tijde van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal behoorde Nederland tot een select gezelschap van drie kleine en drie grote landen, anno 2009 heeft de Europese Unie 27 lidstaten. De Nederlandse

De Europese Unie staat in laag aanzien en burgers hebben de indruk dat Europese verkiezingen tamelijk onbelangrijk zijn

invloed lijkt voor veel burgers dan ook niet langer vanzelfsprekend. Met de toename van het aantal lidstaten zijn specifieke Nederlandse beleidsstandpunten, zoals de legalisering van softdrugs of prostitutie, mogelijk in gevaar.⁵ Ook de discussie uit 2005 over de financiële bijdrage van Nederland aan de EU kan worden gezien in het licht van het onduidelijke belang van Europa. Sinds de jaren negentig behoort Nederland tot de kopgroep van nettobetalers. Na de afwijzing van het grondwettelijk verdrag in het referendum eiste de toenmalige minister van Financiën Gerrit Zalm 'zijn geld' terug van de EU en bedong een korting van 1 miljard euro. Wat verder nog bijdraagt aan de discussie over het belang van de EU voor Nederland zijn schandalen rond corrupte Europese politici en ambtenaren, verhalen over parlementariërs die enkel tekenen om hun dagvergoeding te incasseren en dan snel weer vertrekken, de geldverslindende maandelijkse verhuizing van Brussel naar Straatsburg en het tolkencircus.

Kortom, de Europese Unie staat in laag aanzien en burgers hebben de indruk dat Europese verkiezingen tamelijk onbelangrijk zijn: je kunt wel gaan stemmen, maar de uitslag heeft geen zichtbare consequenties voor het beleid. Het feit dat Europese verkiezingen onbelangrijk worden gevonden en het meer algemene gevoel

van onmacht ten aanzien van Europese politiek heeft gevolgen, niet alleen voor de wijze waarop kiezers zich in Europese verkiezingen gedragen, maar ook voor de rol die het thema Europa speelt in de nationale politiek. Dat punt verdient nadere beschouwing.

EUROPA ALS NATIONAAL ISSUE

Onder welke voorwaarden spelen Europese onderwerpen een rol in de nationale verkiezingsstrijd in de EU-lidstaten? Tot dusver is slechts in een handvol wetenschappelijke artikelen deze vraag onder de loep genomen. Het leverde tegenstrijdige conclusies op. Enkele auteurs⁶ zijn van mening dat opvattingen van politieke partijen over Europa wel degelijk van invloed zijn op nationaal stemgedrag, terwijl andere⁷ betogen dat het effect van Europa vrijwel te verwaarlozen is. Wie heeft er gelijk?

Recent onderzoek wijst uit dat beide visies juist zijn.⁸ De tegenstrijdigheid verdwijnt als bepaalde kenmerken van de electorale context in ogenschouw genomen worden. Met andere woorden: Europa speelt alleen een rol in nationale verkiezingen als aan bepaalde voorwaarden voldaan is. Drie factoren blijken cruciaal: *samenhang*, *conflict* en *belang*. Ten eerste moet er een samenhang bestaan tussen het Europese thema en de belangrijkste politieke conflictlijn, dat wil zeggen de links/rechts-dimensie. Het idee hierachter is dat het Europese thema moet worden vertaald in de dominante 'taal' van partijpolitiek conflict. Als dit het geval is, hoeven kiezers minder moeite te doen om partijstandpunten over Europa te achterhalen en kunnen partijen het Europese thema verkopen binnen hun bestaande pakket van politieke opvattingen. De tweede voorwaarde is dat politieke partijen onderling verdeeld moeten zijn over Europa. Alleen als er echte rivaliteit tussen partijen bestaat, kan Europa electoraal van invloed zijn. Is dit niet het geval, dan kunnen kiezers hun opvattingen over Europa immers niet via hun stem laten doorklinken. De derde voorwaarde is dat kiezers belang moeten hechten aan Europa.

Zij moeten het thema belangrijk genoeg vinden om het uiteindelijk te laten meewegen in het stemhokje.

Uit een vergelijking van de invloed van opvattingen van politieke partijen over Europa op kiesgedrag in recente parlementaire verkiezingen in West-Europa blijkt dat in sommige landen, waaronder Denemarken en Groot-Brittannië, Europa duidelijk door politieke partijen is gepolitiseerd, dat kiezers het thema belangrijk vinden en dat het thema aansluit bij bestaande politieke conflicten. Doordat aan deze voorwaarden is voldaan hebben Euro-

Alleen als er echte rivaliteit tussen partijen bestaat, kan Europa bij nationale verkiezingen electoraal van invloed zijn

pese opvattingen in deze landen wel degelijk invloed op het stemgedrag van burgers; hier is sprake van *EU issue voting*. Tussen de Britse en Deense situatie bestaan overigens wel belangrijke verschillen. Zo loopt de richting van de samenhang tussen het Europese thema en de links/rechts-dimensie uiteen. In Denemarken vinden we kritische geluiden ten aanzien van Europese integratie aan de linkerzijde van het politieke spectrum, terwijl in Groot-Brittannië de Conservatieven uiterst sceptisch zijn. Bovendien bestaan er inhoudelijke verschillen tussen de Deense en Britse discussie over Europa. De Deense discussie is veelal toespit op vraagstukken van meer of minder deregulering en marktwerking, in Groot-Brittannië staat het behoud van de eigen soevereiniteit en de Britse pond centraal.

De Nederlandse situatie is anders. Tot en met de verkiezingen in januari 2003 werd nauwelijks aan de voorwaarden van samenhang, conflict en belang voldaan, zodat de drempel voor het ontstaan van *EU issue voting* niet werd

gehaald. Nederlandse kiezers vonden Europa niet belangrijk en politieke partijen boden hun ook weinig verschillende perspectieven. Dit verklaart waarom Europa zo'n tweederangs thema was in de Haagse verkiezingsstrijd.⁹

De vraag is of het referendum over het grondwettelijk verdrag uit 2005 de situatie heeft veranderd. Uit onderzoek blijkt dat het inderdaad gevolgen heeft gehad.¹⁰ Bij de verkiezingen in 2006 profileerden partijen — vooral de tegenstanders van het nieuwe verdrag — zich sterker dan voorheen op Europese thema's. Het belang dat Nederlandse kiezers aan Europa hechten lijkt te zijn toegenomen. Dit geldt vooral voor mensen die stemmen op partijen die zich uitgesproken tegen- of voorstanders van de grondwet hebben getoond, dat wil zeggen: SP, CU en PVV, respectievelijk D66. Het Europese thema raakt ook steeds sterker verbonden met links/rechtse standpunten van partijen en kiezers. Let wel, dit verband is niet rechtlijnig: terwijl de linkse en rechtse polen toenemend sceptisch zijn over Europese samenwerking is het politieke midden nog steeds positief.

Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben we tijdens de verkiezingen van 2006 met de eerste voorzichtige tekenen van *EU issue voting* te maken gehad. Ook al speelden Europese thema's geen buitengewoon grote rol in die verkiezingscampagne, toch heeft een aantal kiezers opvattingen over Europa laten meewegen in de stemkeuze. Toenemend euroscepticisme binnen het electoraat komt vooral de SP en PVV ten goede. Over het geheel genomen was de invloed van Europa op de verkiezingsuitslag van 2006 gering — het strijdpunt maakte hoogstens een paar procentpunten verschil — maar het lijkt erop dat Europa electoraal iets aan belang heeft gewonnen.

De Tweede Kamerverkiezingen van 2011 zullen moeten uitwijzen of deze trend zich voortzet. Vooralsnog is er weinig aanleiding om te verwachten dat dit het geval zal zijn. Maatschappelijke of politieke discussies over het hoe en wat in Europa zijn schaars in de Nederlandse polder.

BOODSCHAP AAN HET KABINET

Europese thema's spelen geen grote rol in nationale verkiezingen. Doen ze dat wel in Europese verkiezingen? Reeds in het eerste onderzoek naar het gedrag van kiezers bij Europese verkiezingen is vastgesteld dat Europese verkiezingen worden beschouwd als tweederangs nationale verkiezingen.¹¹ Omdat kiezers geen verband zien tussen de uitkomsten van Europese verkiezingen en Europese politiek, verdiepen zij zich nauwelijks in de keuze die voorligt. Partijen besteden veel minder campagnegeld aan Europese verkiezingen dan aan nationale verkiezingen. De aandacht van de media voor deze campagnes is ook zeer beperkt, vergeleken met die voor nationale verkiezingen.¹² Het verrast dan ook niet dat de opkomst bij Europese verkiezingen zo laag is.

In juni 2009 zal de opkomst relatief hoog zijn, in vergelijking met de Europese verkiezingen van 1994 en 1999

Diegenen die wel gaan stemmen oriënteren zich grotendeels op de nationale politiek en gebruiken de Europese verkiezingen vooral om een boodschap te sturen aan de nationale partijen. Het kiesgedrag is in dit opzicht sterk afhankelijk van het moment waarop de volgende nationale verkiezingen zullen worden gehouden. Omdat Europese verkiezingen om de vijf jaar worden georganiseerd en nationale verkiezingen om de vier jaar of minder, lopen de cycli nooit parallel. In 1994 werd de Europese verkiezing een maand na de Tweede Kamerverkiezing gehouden (de een in mei, de ander in juni). De Europese verkiezing van juni 1999 vond plaats een jaar na een Tweede Kamerverkiezing (mei 1998). In dit soort gevallen zijn Europese verkiezingen non-events. Er is dan

net een belangrijke verkiezing achter de rug, de partijkassen zijn leeg, de media zijn niet geïnteresseerd en de kiezers evenmin. In die omstandigheden is de opkomst laag en voor zover men gaat stemmen, doet men dat 'met het hart'. Men stemt dus zonder strategische overwegingen op de partij waarvoor men de sterkste voorkeur koestert.

In juni 2009 hebben de Nederlandse kiezers al geruime tijd geen mogelijkheid gehad om zich uit te spreken over het kabinetsbeleid. On-

De middenpartijen kunnen zich niet langer verschuilen achter een kreet als 'Europa is zo moeilijk uit te leggen'

derzoek laat zien dat Europese verkiezingen in een dergelijke situatie vooral worden gebruikt als referendum over de nationale regering. De opkomst is relatief hoog, omdat burgers het gevoel hebben dat hun stem ertoe doet — niet voor de Europese, maar voor de nationale politiek.¹³ Ook is bekend dat regeringspartijen in deze omstandigheden relatief slecht scoren.¹⁴ Uit de literatuur is bekend dat er sowieso een 'cost of governing' bestaat. Gemiddeld gesproken kost deelname aan een regering stemmen, doordat burgers meer verwachten van regeringspartijen dan die kunnen waarmaken.¹⁵ Ook moeten regeringspartijen afwegingen maken tussen verschillende belangen, waardoor sommige kiezers hun belangen geschaad zien. Regeringspartijen bereiken gemiddeld twee jaar na de nationale verkiezingen een dieptepunt in de peilingen. Omdat zij de neiging hebben impopulaire maatregelen in de eerste helft van een regeerperiode te nemen en zeker niet in het laatste jaar voor de verkiezingen, herstellen regeringspartijen zich vaak in dat laatste jaar. Als Europese verkiezingen twee jaar na de nationale verkiezing worden gehouden, lijden regerings-

partijen gemiddeld het grootste verlies.

We hebben hier gesproken over een aantal algemene wetmatigheden die bekend zijn uit onderzoek. Uiteraard doen zich vaak bijzondere omstandigheden voor die ertoe leiden dat een verkiezing zich aan die wetmatigheden onttrekt, zoals een politiek schandaal, een regeringscrisis of iets dergelijks. De aanpak van de kredietcrisis door minister van Financiën Wouter Bos lijkt in eerste instantie positief uit te pakken voor de populariteit van de PvdA. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de Europese Verkiezingen van 2009 zich aan de normale patronen onttrekken. Als er zich geen uitzonderlijke omstandigheden zouden hebben voorgedaan, hadden we op basis van de ons bekende wetmatigheden voor 2009 de volgende verwachtingen kunnen uitspreken:

- > de opkomst zal relatief hoog zijn, zeker vergeleken met de Europese verkiezingen van 1994 en 1999;
- > er zal meer mediabelangstelling zijn voor de Europese verkiezingen dan er voorheen was, nationale lijsttrekkers zullen zich nadrukkelijker in de Europese verkiezingsstrijd mengen; als de opkomst relatief hoog is, zullen politici hieruit ten onrechte concluderen dat Europa 'leeft';
- > de grote regeringspartijen zullen verliezen en het slechter doen dan in de nationale verkiezing in 2011 het geval zal zijn.

Vanwege de kredietcrisis is de vierde verwachting erg onzeker; de andere drie voorspellingen zullen er waarschijnlijk minder door worden beïnvloed.

MIDDENPARTIJEN, GA HET DEBAT AAN!

Dit brengt ons bij de slotvraag: onder welke omstandigheden zouden Europese verkiezingen en Europese politiek hun tweederangs karakter kwijtraken? Er zijn twee routes denkbaar. De eerste is een institutionele verandering op Europees niveau. In zijn recente boek *What's wrong with the European Union and how to fix it* stelt Simon Hix dat de oplossing berust in institutio-

nele veranderingen die een openlijke strijd om het politiek leiderschap en beleid op Europees niveau garanderen. Hierbij valt niet alleen te denken aan een radicale Europeanisering van Europese verkiezingen waarbij Nederlanders op niet-Nederlanders kunnen stemmen en omgekeerd, maar ook aan de invoering van een direct door het volk gekozen Raadsresident.¹⁶ De verkiezingen van deze 'president van Europa' zouden zeker een debat over de richting en reikwijdte van Europese politiek aanzwengelen. Daarnaast lijkt de nationale media-aandacht voor een dergelijke Europese *horse race* vrijwel voorgeprogrammeerd te zijn. Kortom, Europese politiek zal tot leven komen en de keuzes van kiezers krijgen directe gevolgen. Dergelijke institutionele veranderingen zijn gezien de recente strubbelingen omtrent de ratificatie van het Verdrag van Lissabon op korte termijn echter zeer onwaarschijnlijk.

Een realistischere oplossing voor de korte termijn is het aanjagen van het politieke debat over Europa binnen de nationale politiek. Tot dusver houden politieke partijen, vooral de grote middenpartijen, grotendeels de boot af als het om discussies over Europa gaat.¹⁷ Hoogstwaarschijnlijk doen zij dat uit strategische overwegingen. De positieve Europese standpunten van middenpartijen zijn bij een deel van

de achterban impopulair. Door het Europese thema te mijden voorkomen de middenpartijen dat er een debat binnen de eigen gelederen ontstaat. Deze strategie leidt uiteraard tot een depolitisering van Europese kwesties binnen de nationale politiek. Een stabiel politiek evenwicht is dit echter niet. Oppositiepartijen op de flanken van het politieke spectrum — de Pvdv en de SP bijvoorbeeld — staan immers dichterbij de eurosceptische standpunten van een groot deel van de kiezers en zullen hier ongetwijfeld electoraal munt uit willen slaan.

Om een goed debat over Europese samenwerking mogelijk te maken, opdat burgers echt positie kunnen bepalen, kan het politieke midden zich niet langer afzijdig houden. Men zal in debat moeten gaan met de eurosceptici. De middenpartijen kunnen zich niet langer verschuilen achter een kreet als 'Europa is zo moeilijk uit te leggen'. In andere landen wordt immers al jaren uitgebreid over Europa gedebatteerd. Politieke partijen in Nederland moeten het voortouw nemen. Zij moeten hun Europese standpunt uitleggen en aangeven hoe dit zich verhoudt tot andere belangrijke politieke kwesties. Met het toenemende belang van Europa voor de Nederlandse politieke verhoudingen, hebben politici de plicht zich duidelijk te positioneren en hun standpunten zorgvuldig uit te leggen.

Noten

- | | | |
|--|---|-----------|
| <p>1 E. Versluis en J. Hoogeboezem (2004), 'Uitvoering van Europees beleid in Nederland', in: <i>Bestuurskunde</i> 13(6): 271-78.</p> <p>2 S. Hix (2008), <i>What's wrong with the European Union and how to fix it</i>. Cambridge: Polity Press.</p> <p>3 In het beste geval is er sprake van een indirecte legitimatie via het Europees Parlement (EP). Europarlementariërs moeten de Europese Commissie goedkeuren, maar dit geldt alleen voor de Commissie in haar geheel.</p> | <p>Individuele commissarissen worden wel gehoord in zittingen in het EP, maar mogen niet individueel goed- of afgekeurd worden (zie S. Hix, 2008: 125-35).</p> <p>4 Zie http://www.nrc.nl/dossiers/stabiliteitspact/nieuws_2004/ article1621401.ece/Rode_kaart_zou_Zalm_niet_slecht_uitkomen (toegang 26.09.08).</p> <p>5 J. de Beus (2008), 'Groter Europa, opstandiger Nederland. Opheffing van eurosceptis in een conservatieve tijd', in: <i>Internationale Spectator</i> 62(1): 37-41.</p> <p>6 G. Evans (2002), 'European integration, party politics and voting in the 2001 election', in: L. Bennie et al. (red.), <i>British elections and parties review</i>. London: Frank Cass Publishers. E. R. Tillman (2004), 'The European</p> | <p>43</p> |
|--|---|-----------|

- Union at the ballot box? European integration and voting behaviour in the new member states', in: *Comparative Political Studies* 37(5): 590-610.
- 7 P. Mair (2000), 'The limited impact of Europe on national party systems', in: *West European Politics* 23(4): 27-51. J.J.M. van Holsteyn en J.M. den Ridder (2005), 'Reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale belang van Europese integratie', in: H. Vollaard en B. Boer (red.) *Euroscopsis in Nederland*. Utrecht: Lemma.
- 8 C.E. de Vries (2007), 'Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects vote choice in national elections', in: *European Union Politics* 8(3): 363-85.
- 9 Ibid.
- 10 C.E. de Vries (2009), 'The impact of EU referenda on national elections. Evidence from the Dutch case', in: *West European Politics* 32(1): 142-71.
- 11 K. Reif en H. Schmitt (1980), 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results', in: *European Journal for Political Research* 8(1): 3-44.
- 12 Zie C.H. de Vreese et al. (2006), 'The news coverage of the 2004 European parliamentary election campaign in 25 countries', in: *European Union Politics* 7(4): 477-504.
- 13 M.N. Franklin (2007), 'Effects of space and time on turnout in European elections', in: W. van der Brug en C. van der Eijk (red.), *European elections and domestic politics. Lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- 14 M. Marsh (2007), 'European Parliament Elections and Losses by Government Parties', in: W. van der Brug en C. van der Eijk (red.), *European elections and domestic politics. Lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. Van der Brug et al. (2007), *The economy and the vote. Economic conditions and elections in fifteen countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 15 Voor een deel hebben partijen dit aan zichzelf te wijten, door in verkiezingstijd meer te beloven dan men kan waarmaken.
- 16 S. Hix, *ibid.*
- 17 C.E. Netjes en H. A. Binnema (2007), 'The salience of the European integration issue. Three data sources compared', in: *Electoral Studies* 26(1): 39-49.

De zachte hand in de sociale zekerheid

Hoe krijgt de overheid zzp'ers aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering, werknemers aan de levensloopregeling, jongeren aan een pensioenplan? Henk Nijboer betoogt dat zacht paternalisme vaak uitkomst biedt: mensen sturen in de 'juiste' richting, zonder hen te dwingen. Beleidsinstrumenten van dit type blijken zowel efficiënt als goedkoop.

HENK NIJBOER

Overheidsbemoeyenis met ongezond, gevaarlijk of anderszins onverstandig gedrag van burgers staat in de belangstelling. Ook *se&d* besteedde in 2008 uitgebreid aandacht aan dit onderwerp.¹ Het debat draaide voornamelijk om de (on)wenselijkheid van hard paternalisme: burgers met harde hand ertoe verplichten zich op een bepaalde manier te gedragen. Niet-dwingende vormen van overheidsingrijpen — ook wel zacht of bevoogdend paternalisme genoemd — kregen in *se&d* nog weinig aandacht. Maar juist deze zachte instrumenten, zo zal ik in dit artikel bepleiten, hebben onmiskenbare voordelen. Bevoogdend paternalisme dat het gedrag van individuen in een bepaalde richting stuurt, maar daaraan geen verplichting verbindt, is zeer effectief gebleken op diverse beleidsterreinen, waaronder de sociale zekerheid. De beleidsinstrumenten zijn (vrijwel) kosteloos en roepen minder spanning op tussen de individuele

keuzevrijheid en het verplichtende collectief dan dwingende maatregelen.

WELVAARTSWINST MAXIMALISEREN

Zoals Rutger Claassen in *se&d* 2008/7-8 opmerkt, zijn er voor overheidsinterventie in het leven van burgers drie grondslagen te onderscheiden: voorkomen dat iemand een ander schade toebrengt, bescherming van een persoon tegen zichzelf en verheffing van de burger.² Het beperken van schade toegebracht door individuen aan anderen, zoals bepleit door J.S. Mill (het klassiek geworden 'schadebeginsel'), kan op brede instemming rekenen. Mijn betoog richt zich op de andere twee motieven, gevallen dus waarin de overheid meent 'het beter te weten' dan het individu.³ Daarover lopen de meningen uiteen.

Als verheffing het oogmerk is, mag de overheid louter via niet-dwingende interventies ingrijpen, betoogt Claassen. Hij verbindt daar bovendien twee voorwaarden aan: deze vorm van paternalisme mag alleen plaatsvinden als die '1) ten bate is van de ontwikkeling van het vermogen van individuen om autonome keuzes

45

Over de auteur Henk Nijboer is algemeen econoom en als promovendus verbonden aan het project 'Hervorming Sociale Zekerheid' van de Universiteit Leiden

Noten zie pagina 50

te maken en 2) ten bate is van de “juiste” keuzes en alleen waar een objectieve maatstaf van juistheid voorhanden is en die keuzes sociale kansen vergroten’.⁴ Tot slot merkt hij op dat voor linkse partijen specifiek moet gelden dat vraagstukken van verheffing met sociaal-economische dimensies verbonden worden. Deze voorwaarden vind ik, zeker als ze cumulatief worden ingezet, te stringent. Ik heb er geen bezwaar tegen als mensen een handje geholpen worden zonder dat aan

Burgers zijn geen rationele, nutmaximaliserende consumenten

de eerste vereiste is voldaan. Het vergroten van sociale kansen hoeft mijns inziens ook geen eis te zijn die aan zacht paternalisme wordt gesteld. Wel ligt het in de rede dat alleen wordt ingegrepen als overtuigend is aangetoond dat mensen de ‘verkeerde’ keuzes maken. Bovendien moet er een alternatief voorhanden zijn, waarvan aannemelijk is dat het tot een hogere welvaart leidt.

Volgens de welvaartseconomische benadering, die ik als uitgangspunt neem voor mijn betoog, moet het doel van beleidsmakers zijn om de totale welvaart zo groot mogelijk te maken.⁵ Traditioneel wordt in de economische wetenschap aangenomen dat mensen altijd zo kiezen, dat hun eigen welvaart zo groot mogelijk is. De gedragseconomie stapt af van deze premisse en levert inzicht in de keuzeproblemen waar men zich mee geconfronteerd ziet. Mensen blijken risico’s moeilijk op waarde te kunnen schatten, zijn gevoelig voor de wijze waarop zaken worden gepresenteerd en achten zichzelf onvoldoende geëquipeerd om verstandige keuzes te maken. Burgers zijn, kortom, geen rationele, nutmaximaliserende consumenten. Zacht paternalisme kan helpen om mensen te sturen in de richting die hun persoonlijke welvaart — en daarmee de totale maatschappelijke welvaart — vergroot.

Gedragseconomische instrumenten brengen, in tegenstelling tot belastingen en sub-

sidies, geen of slechts beperkte economische verstoringen met zich mee. Belastingen om ‘ongewenst’ gedrag te ontmoedigen maken de belaste activiteiten duurder, gaan gepaard met welvaartsverlies en kennen ook andere nadelen. Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink wezen er in hun bijdrage aan *seD* bijvoorbeeld terecht op dat bij accijnzen op alcohol grote groepen matige gebruikers het gelag betalen voor de overconsumptie van een kleine groep grootverbruikers.⁶ Subsidies om goed gedrag te stimuleren kunnen marktverstoringen werken en moeten bovendien worden opgebracht via (verstoringende) belastingen.

Aan regulering in de vorm van geboden en verboden kleven eveneens nadelen. Verboden hebben zeer hoge maatschappelijke kosten, wegens de beperking van de keuzevrijheid. In het uiterste geval kan iemand bij overtreding een celstraf krijgen. Alleen als de baten hoog genoeg zijn, kunnen verboden de welvaart vergroten. In de praktijk gaat het hier om maatregelen die gebaseerd zijn op het schadebeginsel, zoals misdrijven en overtredingen. Geboden worden sporadisch ook wel toegepast in het bevoogden domein. Een voorbeeld is de verplichtstelling binnen ons pensioenstelsel. Welvaartsverlies is er in dat geval voor de groep die eigenlijk minder zou willen sparen voor zijn pensioen en meer zou willen consumeren.

Een alternatief voor dit soort harde maatregelen zijn, zoals gezegd, zacht paternalistische beleidsinstrumenten. Hieronder bespreek ik drie varianten: het aanbieden van een standaardoptie, het ‘framen’ van beleidsmaatregelen en het aanbieden van ‘commitment-mechanismes’.

DE STANDAARDOPTIE

In de wetenschappelijke literatuur heet datgene wat gebeurt als mensen niet actief kiezen de ‘standaardoptie’. Zijn zij bijvoorbeeld automatisch wel of juist geen orgaandonor als zij hierover niets hebben vastgelegd? De standaardoptie kan zo worden ingericht dat mensen in een richting worden gestuurd die hun welvaart

vergroot ('libertair paternalisme' wordt dit wel genoemd).⁷ Traditionele economen achten de standaardoptie niet van wezenlijk belang. Mensen zullen kiezen wat zij het liefst willen, menen zij. Empirisch onderzoek toont echter aan dat de uitgangssituatie — het referentiepunt — van grote invloed is op gemaakte keuzes. Mensen zijn wars van veranderingen. De (arbitraire) startpositie, de status quo, heeft derhalve invloed op hun voorkeuren.⁸ Uit onderzoek blijkt dat het aantal mensen dat een orgaan doneert bij overlijden sterk samenhangt met de gekozen standaardoptie.⁹ In landen waar men standaard donor is (en men kan kiezen hiervan af te wijken) is tussen de 85 en 99% donor, terwijl in landen waar de standaard 'geen donor' is, slechts 4 tot 28% aangeeft zijn organen te willen afstaan. Aangezien er altijd 'iets' gebeurt, ook als mensen niet actief kiezen, moet die optie goed doordacht zijn — of de overheid nu bewust probeert te sturen of niet.¹⁰

Het kan de overheid zijn die de standaardoptie vaststelt, maar het kunnen ook anderen zijn, zoals cao-partijen of pensioenfondsen. De introductie van de levensloopregeling kan als voorbeeld dienen.¹¹ Men koos er destijds voor om het spreiden van inkomen en vrije tijd over de levensloop fiscaal te faciliteren met heffingskortingen en uitstel van belastingheffing. De effecten hiervan op de deelname aan de levensloopregeling lijken echter beperkt.¹² Als deelnemers aan de spaarloonregeling automatisch deelnemer van de levensloopregeling waren gemaakt — met de mogelijkheid om alleen aan de spaarloonregeling deel te nemen — hadden waarschijnlijk veel meer mensen deelgenomen aan de regeling. De standaard zou (voor deze groep) van niet-deelname zijn veranderd in deelname.¹³ Hiermee neem ik overigens niet de stelling in dat de levensloopregeling op zichzelf wenselijk is; wat ik wil betogen is dat als de overheid iets wil stimuleren, zoals het evenwichtiger verdelen van inkomen en tijd gedurende het werkzame leven, zij maar beter het meest efficiënte instrument kan gebruiken.

De overheid kan voorts een beperkt aantal

keuzes toestaan om keuzestress te voorkomen. Dit gaat echter wel ten koste van de keuzevrijheid. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor geforceerde keuzes — keuzes die mensen verplicht zijn te maken. In de discussie over orgaandonatie heeft minister Klink zich in beginsel een voorstander getoond van een dergelijk systeem, maar dit bleek juridisch en praktisch niet uitvoerbaar.¹⁴

Bedrijven hebben (gelukkig) niet de macht om standaardopties te stellen. Maar er zijn wel gerelateerde mechanismes die organisaties kunnen inzetten. Zo kan de keuze voor een bepaalde sociale verzekering worden bevorderd als een sollicitant bij het accepteren van een baan een standaardpakket aangeboden krijgt. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke zogeheten optionele standaardopties (elective defaults) eveneens een positief effect hebben op het deelnamepercentage aan bijvoorbeeld pensioenregelingen.¹⁵

FRAMING

Een tweede 'zacht' instrument dat de overheid kan inzetten is *framing*, dat wil zeggen dat zij gedrag stuurt door haar interventies anders vorm te geven. Het anders framen van dezelfde keuzes kan tot andere beslissingen leiden.¹⁶ Een klassiek en simpel voorbeeld: een medicijn dat '80% kans geeft op overleven' wordt sterk geprefereerd boven hetzelfde medicijn dat '20% kans geeft op overlijden'.¹⁷ Of neem de casus, in onderzoek getoetst, die draait om twee soorten vliegverzekeringen: één tegen terroristische aanslagen en één tegen alle mogelijke risico's. Mensen bleken bereid meer te betalen voor de eerste verzekering, met de beperktere dekking.¹⁸

De vorm die de overheid kiest voor haar beleidsmaatregelen is zeer relevant als het doel is om burgers minder gebruik te laten maken van overheidsdiensten of hen bewuster te maken van de prijs. Gegeven het feit dat de overheid wil dat burgers hun gebruik van de gezondheidszorg matigen, was het bijvoorbeeld onverstandig om in het nieuwe zorgstelsel een no-claimregeling te introduceren in plaats van een eigen risico. De

resterende no-claim werd aan het eind van het jaar uitgekeerd. Zorgconsumptie leidde daardoor tot een kleinere teruggave of 'minder winst'. Bij een eigen risico moet direct worden betaald: het verlies wordt direct gevoeld.¹⁹ Hoewel deze maatregelen op het eerste gezicht elkaars equivalent zijn, verschillen de gedragsreacties.

Ook het anders labelen van subsidies of andere inkomstenbronnen kan effect hebben op het gedrag van burgers. Aangetoond is dat het systeem van kinderbijslag ertoe leidt dat mensen (relatief) meer geld uitgeven aan hun kinderen.²⁰ De Wet op de Arbeidsongeschiktheid en de Algemene Bijstandswet omdopen in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen respectievelijk de Wet Werk en Bijstand kan helpen om de focus te verleggen naar de activerende (in plaats van naar de verzekerende) functie van de betreffende regelingen. Langs dezelfde lijn liggen de voorstellen van de commissie-Bakker voor het instellen van een 'werkbudget'.²¹ Een voorbeeld uit een andere categorie: het is niet onaannemelijk dat mensen meer geld zullen storten op hun levenslooprekening als hun eindejaarsbonus wordt gelabeld als 'bijdrage aan de levensloopregeling'. Timing speelt ook een rol: inkomen dat eenmalig of onverwacht wordt uitgekeerd, wordt gemakkelijker opzijgezet in levensloop- of spaarregelingen dan maandelijks inkomen.²²

COMMITMENT-MECHANISMES

48 Een derde instrument dat ingezet kan worden is het aanbieden van 'commitment-mechanismes'. Soms weten mensen van zichzelf dat ze de verleiding van genot op korte termijn niet kunnen weerstaan. Het nemen van consistente beslissingen in de tijd blijkt lastig.²³ Mensen verkiezen veel vaker '€ 100 vandaag' boven '€ 110 morgen' dan '€ 100 over 30 dagen' boven '€ 110 over 31 dagen', terwijl het tijdsverschil in beide varianten identiek is (één dag). De discontovoet lijkt in de tijd af te nemen. Dit verschijnsel doet zich in het dagelijks leven regelmatig voor: wie stelt er niet het schrijven van dat paper of het

schoonmaken van zijn huis tot het laatste moment uit? En welke verstokte roker denkt niet: 'Deze ene sigaret maakt het verschil niet, maar morgen stop ik er écht mee.'

Deze inconsistentie in het waarderen van beslissingen in de tijd is een belangrijke reden voor de (paternalistische) verplichtstelling van pensioensparen.²⁴ Een derde van de Nederlanders vreest te weinig zelfdiscipline te hebben om voldoende te sparen voor zijn oudedagsvoorziening. Zij willen zich als Odysseus laten vastbinden aan de mast. Slechts 12% zou wel zelf willen kiezen. Zelfs bij zeer eenvoudige beslissingen blijkt het al moeilijk van tevoren te bepalen wat men over een aantal weken wil, laat staan dat mensen makkelijk kunnen kiezen tussen ingewikkelde (financiële) producten, waarbij grote onzekerheden een rol spelen en planning op de lange termijn geboden is. Voor beslissingen die een grote impact hebben op de lange termijn, zoals verzekeringen tegen sociale risico's, moeten de consequenties van deze inschattingsproblemen niet worden onderschat.

Commitment-mechanismes kunnen in dit soort gevallen uitkomst bieden. Zo zijn er sportscholen waar mensen moeten betalen als ze niet komen. Vaker gebeurt het echter dat sportscholen gebruikmaken van de zelfoverschatting van mensen (en van de verliesaversie om elke keer te betalen) door dure abonnementen te verkopen.²⁵ Een van de bekendste voorbeelden van het aanbieden van dit mechanisme in de sociale zekerheid komt van de onderzoekers Thaler en Benartzi.²⁶ Nadat werknemers van drie bedrijven waren geïnformeerd over hun (te) beperkte pensioenopbouw, werd hun de mogelijkheid geboden om een deel van hun toekomstige salarisverhogingen in te zetten voor pensioenverzekeringen. Deelnemers zouden deze keuze te allen tijde weer ongedaan kunnen maken. Door dit aanbod werden vier gedragseconomische 'afwijkingen' (deels) ondervangen. Ten eerste onvolledige of beperkte kennis: door informatie te verschaffen, werd deze verminderd. Ten tweede uitstelgedrag: er wordt nu een afspraak gemaakt voor de toekomst. Ten derde inconsis-

tente tijdspreferenties: men legt zich nu vast om vanaf volgend jaar te sparen. Tot slot (nominale) verliesaversie: door loonsverhogingen in te zetten, voelen mensen netto geen achteruitgang. De resultaten waren verbluffend: het pensioensparen nam enorm toe binnen de groep die was benaderd, niet alleen op de korte, maar ook — en zelfs nog meer — op de middellange termijn.

Wat ook kan helpen is het maximeren van het aantal keuzemogelijkheden. Onderzoek toont aan dat als mensen uit 24 soorten jam kunnen kiezen, zij een stuk minder kopen dan wanneer zij de keuze hebben uit zes soorten.²⁷ In het pensioendomein speelt een soortgelijk effect.²⁸ Het aanbieden van een beperkt aantal keuzemogelijkheden kan keuzestress doen afnemen en het kan ervoor zorgen dat mensen bewuster een keuze maken.²⁹

Commitment-mechanismes bieden ook mogelijkheden voor de groeiende groep zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). Zij zijn slechts beperkt verzekerd voor sociale risico's als arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Het is niet aannemelijk dat dit enkel het gevolg is van een beperktere voorkeur van deze groep voor dergelijke verzekeringen.

BEZWAREN EN MOGELIJKHEDEN

'Zacht' ingrijpen door de overheid is niet zonder bezwaren. Mensen vinden het vaak zelf al moeilijk om vast te stellen wat ze echt willen; voor beleidsmakers is dat nog vele malen ingewikkelder. Economen zijn geneigd te kijken naar feitelijk waargenomen gedrag en dat gelijk te stellen aan de 'ware preferenties'. Anderen hechten meer waarde aan verklaarde voorkeuren (stated preferences).³⁰ Onproblematisch is dat laatste niet. Want in hoeverre moet 'spijt' worden gehonoreerd als in het verleden niet gehandeld is overeenkomstig de huidige preferenties? Iemand kan met weemoed zeggen dat hij eerder harder had moeten werken, zodat hij nu vrij was geweest, maar blijkbaar hechtte hij toen meer waarde aan gelummel. En wie bepaalt of mijn toekomstige geluk zwaarder gewogen

moet worden dan mijn huidige keuzes lijken te impliceren?³¹ Weten politici echt beter wat goed is voor de mensen dan die mensen zelf?

Bij het ontwerpen van bevoogdende beleidsmaatregelen kunnen politici gebukt gaan onder dezelfde consistentieproblemen als individuele burgers. Als menselijk falen wordt verruild voor overheidsfalen, belanden we dan niet van de regen in de drup? Daar komt bij dat het vormgeven van standaardopties, het framen van regelingen of het aanbieden van commitment-mechanismes grote negatieve effecten zal hebben, indien politici de verleiding niet kunnen weerstaan om deze krachtige instrumenten aan te wenden voor persoonlijke in plaats van maatschappelijke doeleinden.³²

Ook is er nog het risico om op een hellend vlak te belanden. Welke keuzes gelden als verkeerd en wie beoordeelt dat? De onderzoekers Loewenstein en Haisly komen met een imperfecte doch pragmatische oplossing: zacht paternalisme zou alleen gebruikt mogen worden als er sprake is van dominantie (dat wil

Gedragseconomische inzichten bieden tal van mogelijkheden om gedrag te sturen

zeggen: algemene waarheden, zoals dat mensen liever meer geld hebben dan minder en dat ze liever minder dan meer rente over hun leningen betalen), van overduidelijke, negatieve uitkomsten van gedrag of van zelfgekozen doelen voor de lange termijn (zoals stoppen met roken of sparen voor de oude dag).³³

Al met al zijn dit flink wat bedenkingen tegen het gebruik van gedragseconomische instrumenten in beleid. De kosten en baten moeten dus goed tegen elkaar worden afgewogen, voordat tot implementatie wordt overgegaan.³⁴ Kansen zijn er te over. In dit artikel ben ik voornamelijk ingegaan op voorbeelden uit

mijn expertisegebied, de sociale zekerheid. Maar ook in andere domeinen kunnen de beschreven beleidsinstrumenten worden ingezet. Gezondheid kan worden gestimuleerd door in kantines gezondere producten (als standaardoptie) een prominentere plaats te geven dan ongezonde. Verslavingen kunnen effectiever worden bestreden. Het dagelijks belonen van afkikkende drugsverslaafden blijkt een effectief hulpmiddel, zelfs als de beloning relatief klein is.³⁵ Casino's bieden gokkers ook nu al een commitment-mechanisme aan: zij kunnen vrijwillig op voorhand hun bezoeken per maand of per jaar maximeren. Ongewenste zwangerschappen kunnen wellicht worden voorkomen als huisartsen jongeren standaard uitnodigen voor een gesprek, waarin ze het gebruik van voorbehoedsmiddelen bespreken en deze ook aanbieden. En wat de kwestie van orgaandonatie betreft, die in dit artikel diverse

malen aan bod kwam: het gebruik van een andere standaardoptie dan de huidige zou ertoe kunnen leiden dat meer donororganen beschikbaar komen. Het is in dit verband erg jammer dat minister Klink het advies van de commissie-Ter Louw naast zich neer heeft gelegd.³⁶

Sturing op basis van zacht paternalisme vereist overtuigend bewijs van het falen van mensen in het zelfstandig maken van keuzes. Op diverse terreinen binnen de sociale zekerheid — waaronder het zelfstandig sparen voor pensioen, het verzekeren tegen en inschatten van risico's — is dergelijk falen via wetenschappelijk onderzoek helder aangetoond. Gedrags-economische inzichten bieden sterke argumenten en tal van mogelijkheden om gedrag in de 'juiste' richting te sturen. Het is nu zaak deze in de praktijk te testen — via beleidsexperimenten — en verder vorm te geven.³⁷

Noten

- 50
- 1 In s&D verscheen het vierluik 'Om de bestwil van de burger'. Deel I 'Overheid & opvoeding' werd gepubliceerd in s&D 2008/3; deel II 'Gezond leven' in s&D 2008/5, deel III 'Seks & samenleving' in s&D 2008/6 en deel IV 'Slot' in s&D 2008/7-8.
 - 2 R. Claassen (2008), 'Vrijzinnig waar mogelijk, moralistisch waar nodig', in: s&D 2008/7-8, 70-78.
 - 3 Het 'beter weten' kan overigens ook zijn oorsprong hebben in het niet beschikken over volledige informatie. Zie W. Groot en H. Maassen van den Brink (2008), 'Begrenzen, prikkelen, handhaven. Over preventie van ongezond gedrag', in: s&D 2008/5.
 - 4 R. Claassen (2008; zie noot 2), 36.
 - 5 Politici kunnen binnen dit denkkader wel waarde toekennen aan de wenselijkheid van autonomie en sociale gelijkheid.
 - 6 W. Groot en H. Maassen van den

- Brink (2008; zie noot 3), 10-13.
- 7 C. R. Sunstein en R. H. Thaler (2003), *Libertarian paternalism is not an oxymoron*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, working paper, 03-2. Overigens komen ook andere benamingen wel voor, zoals 'benign paternalism', 'asymmetric paternalism' en de door Labourpolitici gebruikte term 'supported choice'. Zie D.J. Benjamin en D.I. Laibson (2003), *Good policies for bad governments. Behavioral political economy* (conferentiebijdrage d.d. juni 2003); C. Camerer et al. (2003), 'Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for asymmetric paternalism', in: *University of Pennsylvania Law Review*, 151(121), 1211-1254; M. Hurenkamp en M. Kremer, 'De spanning tussen keuzevrijheid en tevredenheid', in: M. Hurenkamp en M. Kremer (2005), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keu-*

- zevrijheid. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, Amsterdam: Van Gennep.
- 8 W. Samuelson en R. Zeckhauser (1988), 'Status quo bias in decision making', in: *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7-59.
- 9 E. J. Johnson en D. Goldstein (2003), 'Do default save lives?', in: *Science*, 302(5649), 1338-1339.
- 10 Het empirisch bewijs voor het sturende effect van standaardopties is zeer overtuigend, zie bijvoorbeeld E. J. Johnson en D. Goldstein (ibid.); S. DellaVigna (2007), 'Psychology and economics. Evidence from the field', zie <http://www.econ.berkeley.edu>; H. Cronqvist en R. H. Thaler (2004), 'Design choices in privatized social-security systems. Learning from the Swedish experience', in: *American Economic Review*, 94(2), 424-428; R. H. Thaler en S. Benartzi (2004), 'Save more tomorrow. Using behavioral economics to increase employee

- saving', in: *Journal of Political Economy*, 112(1), 164-187.
- 11 P. Kooreman en H. Prast (2007), 'What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands', *Netspar Panel Papers*, 2.
 - 12 Zie L. Kösters (2007), 'Levensloop vooral voor hoogopgeleiden', *Socialeconomische trends*, 2^e kwartaal 2007, Centraal Bureau voor de Statistiek, 12-15. Hierin wordt becijferd dat in 2006 slechts 5,5% van de werknemers deelnam aan de levensloopregeling, tegen een deelnamepercentage van 43% aan de spaarloonregeling.
 - 13 Zie H. Nijboer (2007), 'De rol van de overheid bij individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid', in: C.L.J. Caminada et al. (red.) *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu, 87-103.
 - 14 Dit zei minister Klink in het tv-programma NOVA d.d. 16 juni 2008.
 - 15 J. Beshears et al. (2007), *The importance of default options for retirement saving outcomes. Evidence from the United States*, gepresenteerd bij de Netspar Pension Workshop, 25 juni 2007, Den Haag.
 - 16 D. Kahneman en A. Tversky (1979), 'Prospect theory. An analysis of decision under risk', in: *Econometrica*, 47(2), 263-292.
 - 17 M. Rabin (1998), 'Psychology and economics', in: *Journal of Economic Literature*, 36(1), 11-46.
 - 18 E.J. Johnson et al. (1993), 'Framing, probability distortions, and insurance decisions', in: *Journal of Risk and Uncertainty*, 7, 35-51.
 - 19 F.M. Bakker et al. (2004), 'Deductibles in health insurance. Can the actuarially fair premium reduction exceed the deductible?', in: *Health Policy*, 53, 125-143. De auteurs laten zien dat de reacties op een eigen risico in de zorgverzekeringen zo groot kunnen zijn, dat het voor een verzekeraar bedrijfseconomisch verstandig kan zijn op de verzekering een grotere korting te geven dan de omvang van het eigen risico.
 - 20 P. Kooreman (2000), 'The labeling effect of a child benefit system', in: *American Economic Review*, 90(3), 571-583.
 - 21 Ook zou de werkloosheidsverzekering kunnen worden veranderd in een 'zoeksubsidie voor een periode tussen twee banen'.
 - 22 P. Kooreman (2008), *Labeling and default effects in an employee savings scheme*, gepresenteerd bij de Netspar Pension Workshop Aging Insured, Utrecht, 31 januari 2008.
 - 23 S. Frederick et al. (2002), 'Time discounting and time preference. A critical review', in: *Journal of Economic Literature*, XL, 351-401.
 - 24 P.J.A. van Els et al. (2007), 'Why mandatory retirement saving?', in S.G. van der Lecq and O.W. Steenbeek (red.), *Costs and benefits of collective pension systems*, Berlin: Springer, 159-186.
 - 25 Zie voor een prachtige economische analyse van dit fenomeen het artikel 'Paying not to go to the gym' van S. DellaVigna en U. Malmendier (2006) in *American Economic Review*, 96(3), 694-719.
 - 26 R.H. Thaler en S. Benartzi (2004; zie noot 10).
 - 27 S.S. Iyengar en M.R. Lepper (2000), 'When choice is demotivating. Can one desire too much of a good thing?', in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(6), 995-1006.
 - 28 H. Cronqvist en R.H. Thaler (2004; zie noot 10). De Zweden konden in dit onderzoek kiezen uit 456 investeringsfondsen, maar zij bleven veelal bij de standaardoptie. Ook na drie jaar presteerden de zelf gekozen fondsen slechter dan de (zorgvuldig voorbereide) standaardoptie.
 - 29 J.J. Choi et al. (2006), *Reducing the complexity costs of 401(k) participation through quick enrollment*, NBER working paper, nr. 11979.
 - 30 Voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen verklaarde en normatieve preferenties, zie J. Beshears et al., 'How are preferences revealed?', in: *Journal of Public Economics*, 92(8-9), 1787-1794.
 - 31 G. Whitman (2006), 'Against the new paternalism, internalities and the economics of self-control', in: *Policy Analysis*, 563, 1-16.
 - 32 D.G. Whitman en M.J. Rizzo (2007), 'Paternalist slopes', in: *NYU Journal of Law and Liberty*, 2, 411-443.
 - 33 G. Loewenstein en E. Haisly (2008), 'The economist as therapist', te verschijnen in: A. Caplin en A. Schotter (red.), *Perspectives on the future of economics. Positive and normative foundations*, Oxford: Oxford University Press.
 - 34 Zie bijvoorbeeld Kooreman en Prast (2007; zie noot 11) en Camerer et al. (2003; zie noot 7).
 - 35 G. Loewenstein en E. Haisly (2008; zie noot 33).
 - 36 In het Masterplan orgaandonatie. De vrijblijvendheid voorbij dat werd gepresenteerd op 11 juni 2008 breekt de Coördinatiegroep Orgaandonatie (onder voorzitterschap van Jan Terlouw) een lans voor een systeem waarin iedereen die geen bezwaar maakt automatisch orgaandonor is.
 - 37 Ik bedank Johan van Gilst, Simon den Haak, Elze 't Hart, Ferry Koster voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Leren van Den Uyl

Schets van een modern-klassiek toetsingskader voor de Partij van de Arbeid

Waarom bestaat de Partij van de Arbeid, welke opdracht moet een sociaal-democraat zich stellen? Meer dan bij het Beginselmanifest uit 2005 vinden Jan-Jaap van den Berg en Rutger Zwart inspiratie bij Joop den Uyl. Diens driedubbele ‘vrijheidsnorm’ biedt houvast voor een heldere politieke koers in actuele vraagstukken. ‘Juist voor de PvdA, meende Den Uyl, is het belangrijk goed aan te geven waar overheidsingrijpen eindigt en de eigen verantwoordelijkheid van mensen begint.’

JAN-JAAP VAN DEN BERG & RUTGER ZWART

52 ‘Zet in op een krachtiger koppeling tussen beginselen en beleid’, zo luidde de eerste aanbeveling van het in 2007 verschenen rapport van de commissie-Vreeman *De scherven opgeveegd*. Twee jaar later is er van zo’n krachtige koppeling nog niet veel te merken. De PvdA doet het de laatste maanden weliswaar beter in de opiniepeilingen, maar dat is eerder te danken aan het krachtige crisismanagement van onze politiek leider in reactie op de financieel-economische actualiteit dan aan een heldere partijkoers. Waar staat de PvdA anno 2009 eigenlijk voor? Waarom is onze partij voor gratis schoolboeken, maar tegen een versoepeling van het ontslagrecht? Meer duidelijkheid over de koppeling tussen kernwaarden en concrete standpunten is zonder meer gewenst. Wij pleiten voor herwaardering

Over de auteurs Jan-Jaap van den Berg is secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA. Rutger Zwart is fractievoorzitter van de PvdA in Nijmegen.

Noten zie pagina 57

van een klassiek ‘Uylicaans’ ideaal: de drieslag van sociaal-economische bestaanszekerheid, persoonlijke ontplooiing en verantwoordelijk burgerschap.

OP NAAR VRIJHEID

Het goede nieuws is dat er in ruim een eeuw sociaal-democratie veel is bereikt. Dat mag, bij alle somberheid en onduidelijkheid, ook wel eens helder worden gesteld. Het grootste deel van de bevolking leeft in welvaart en woont in een kwalitatief goede woning. Elke arbeider die dat wil, heeft inmiddels zijn auto. Onderwijs en gezondheidszorg zijn toegankelijk en van hoog niveau. Vooral dankzij de PvdA zijn er in dit land nog grote aaneengesloten stukken natuur overgebleven. Dat is mooi. Maar heeft de sociaal-democratie dan verder nog bestaansrecht? Een prikkelende vraag. Want wie ‘ja’ zegt, moet ook kunnen aangeven wat dat bestaansrecht dan precies is. Waarvoor dient al ons politiek geploeter? Oftewel: waar staat de PvdA?

Gelukkig is het niet nodig om vanuit het niets een antwoord te bedenken. In de sociaal-democratische ideeëngeschiedenis is veel bruikbare wijsheid te vinden. Verhelderend zijn bijvoorbeeld de gedachten die Joop den Uyl als directeur van de Wiardi Beckman Stichting in de jaren vijftig ontwikkelde. In *De weg naar vrijheid* (1951), een partijrapport waarvan hij de hoofdauteur was, heeft Den Uyl het bestaansrecht van de PvdA scherp verwoord: in essentie streeft de partij naar een situatie waarin iedereen zich in vrijheid naar vermogen kan ontplooien. Om deze situatie te bewerkstelligen, is volgens Den Uyl op drie terreinen overheidsingrijpen nodig: om materiële belemmeringen weg te nemen, om mogelijkheden tot ontplooiing te bieden en om burgerschapsvorming te stimuleren.

Het sociaal-democratische vrijheidsideaal, zoals de PvdA dat in de jaren vijftig uitdroeg, beperkte zich dus niet tot dat eerste punt van materiële belemmeringen. Daar begint het wel mee. Decennialang heeft de sociaal-democratie gevochten voor het uitbannen van misstanden als armoede, slechte huisvesting en rechteloosheid. Met het slechten van dergelijke blokkades werkte de PvdA aan het dichterbij brengen van wat de filosoof Isaiah Berlin vrijheid in negatieve zin heeft genoemd, dat wil zeggen: vrijheid als de 'afwezigheid van' bijvoorbeeld dwang of onderdrukking. In de jaren vijftig sprak de PvdA in dit kader van het streven naar 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil'. In het huidige beginselprogramma is met het streven naar een 'fatsoenlijk bestaan' een meer hedendaagse terminologie gebruikt. Op het materiële vlak heeft de sociaal-democratie de afgelopen eeuw zonder meer veel bereikt, vaak ook met brede politieke steun: de uitbouw van onze verzorgingsstaat die voor alle bewoners bestaanszekerheid biedt, is immers lange tijd door rechts en links gesteund.

Al in de jaren vijftig waren veel van de materiële basisvoorwaarden voor het realiseren van vrijheid tot stand gebracht, met als gevolg dat de PvdA tien jaar na haar oprichting in zekere zin

alweer overbodig dreigde te worden. Zo schreef Den Uyl in 1956: 'de socialistische beweging dreigt ten onder te gaan aan de vervulling van haar ideaal'¹. En in 1957: 'de armoede is grotendeels verdwenen. (...) Met de emancipatie van het proletariaat dreigt het socialisme (...) zijn bestaansrecht (...) te verliezen.'²

In essentie streeft de Partij van de Arbeid naar een situatie waarin iedereen zich in vrijheid naar vermogen kan ontplooien

De PvdA heeft het echter nooit bij 'negatieve vrijheid' willen laten. Van begin af aan reikten haar ambities verder. Het ging niet alleen om het uitbannen van belemmeringen, maar ook om het faciliteren van de persoonlijke ontplooiing van mensen, om het bewerkstelligen van wat in Berlins terminologie 'positieve vrijheid' heet — dat wil zeggen: vrijheid in de zin van gelijke mogelijkheden voor iedereen om zich, ongeacht zijn of haar afkomst, naar aard en vermogen te ontwikkelen. Of zoals Den Uyl het formuleerde: 'ontplooiing in vrijheid (...) in die zin, dat de minstbegaafde een gelijke mogelijkheid heeft tot ontplooiing naar zijn aard als de meestbegaafde'³. In sociaal-democratische optiek is voor de overheid steeds een hoofdrol weggelegd om — in de eerste plaats door goede onderwijsvoorzieningen — deze ontplooiing mogelijk te maken.

EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Het spreekt vanzelf dat op dit punt van gelijke kansen op ontplooiing de steun voor overheidsingrijpen heel wat minder politiek breed was en is dan daar waar het ging om het slechten van materiële obstakels. In de jaren vijftig noemde de conservatief-katholieke ideoloog F. Duynstee het streven naar gelijke kansen al 'een verwer-

pelijke dwaling'.⁴ En onlangs omschreef de in neoconservatieve kringen populaire Theodore Dalrymple dit streven nog als 'een verschrikkelijk ideaal'.⁵ Het voornaamste verwijt van deze en andere critici is dat met het ideaal van positieve vrijheid de eigen verantwoordelijkheid van mensen wordt vergeten.

In werkelijkheid was het uitgerekend Den Uyl die in *De weg naar vrijheid* die eigen verantwoordelijkheid tot kernwaarde van de sociaal-democratie uitriep. De overheid diende niet alleen sociaal-economische obstakels weg te nemen en ontplooiingsmogelijkheden te bieden, maar zij moest ook via 'verheffing' burgerschap bevorderen. Zonder verantwoordelijk burgerschap bleef de ware vrijheid buiten bereik, meende Den Uyl. Hij waarschuwde voor een samenleving waarin prestige, geld en carrière als zaligmakend werden gezien. De mens behoorde meer te zijn dan een consument. Vandaar ook dat de PvdA voor meer dan alleen het loonzakje op de bres moest staan. De vrije mens was zich bewust van zijn of haar eigen verantwoordelijkheid en bestand tegen slechte invloeden van buiten. Op deze gedachte stoelde het pleidooi voor verheffing via een 'actieve cultuurpolitiek' dat de PvdA in de jaren vijftig voorstond. Waar-

Uitgerekend Den Uyl riep de 'eigen verantwoordelijkheid' van individuen uit tot kernwaarde van de sociaal-democratie

54

denvrij was de partij zeker niet. Het ging erom mensen zich te laten ontwikkelen tot krachtige, zelfstandige burgers die zich verantwoordelijk gedroegen en bepaalde deugden in praktijk brachten.

De weg naar vrijheid was een belangrijk rapport. Toch noemde de partij waaruit het voortkwam zich niet de 'Partij van de Vrijheid'. Het onderscheidende kenmerk van de PvdA was per

slot van rekening niet zozeer het streven naar vrijheid op zich (daarvoor pleitten immers ook andere partijen), maar een specifieke interpretatie van wat die vrijheid behelst — samengevat in de drieslag van Den Uyl — en een eigen opvatting over de weg ernaartoe, lopende via de overheid. 'Het doel is een grotere verticale mobiliteit', schreef Den Uyl in 1957.⁶ Onderwijs werd daarmee de logische focus van de sociaal-democratie; de onderkant van de samenleving de logische doelgroep. De overheid moest bij de keuzes die ze maakte te allen tijde het ideaal van vrije ontplooiing in het vizier houden. In de woorden van Den Uyl: 'De staat is (...) het centrale orgaan, waardoor de ontwikkeling naar meer vrijheid en gelijkwaardigheid kan worden geleid'.⁷

Vandaag de dag is 'vrijheid' in de Nederlandse politiek nog altijd een breed gedragen ideaal dat van rechts (zie Geert Wilders, die zijn partij wél de Partij van de Vrijheid noemde) tot links (zie Femke Halsema, auteur van *Vrijheid als ideaal*)⁸ wordt nagestreefd — zij het in uiteenlopende definities. En ook nu nog wordt het accent op overheidsingrijpen wel het meest onderscheidende element van de sociaal-democratie genoemd.

De sociaal-democratie verwacht inderdaad veel van de overheid als het gaat om het realiseren van vrijheid, maar dat neemt niet weg dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers nooit buiten beeld mag raken. Al in 1947 waarschuwde Den Uyl ervoor dat 'het verantwoordelijkheidsgevoel' van burgers 'steeds slapper en vager wordt'.⁹ Juist voor de PvdA, meende hij, is het belangrijk goed aan te geven waar overheidsingrijpen eindigt en de eigen verantwoordelijkheid van mensen begint. Door aan gelijke kansen te werken, scheidt de overheid belangrijke voorwaarden voor burgers om vooruit te komen. Vervolgens is het aan die burgers zelf om die kansen te verzilveren. Mensen hebben de plicht mee te werken aan het verbeteren van hun eigen lot. Dit is wat wel 'het element van wederkerigheid' wordt genoemd.

In de PvdA is lange tijd — wij zijn niet de eer-

sten die dit constateren — weinig oog geweest voor de noodzaak van wederkerigheid. De eigen verantwoordelijkheid van mensen werd veel te weinig benadrukt. Het was niet bon ton om mensen daarop aan te spreken. De focus lag op wat de overheid allemaal wel niet zou moeten doen en op de rechten van mensen op een uitgebreid pakket aan overheidsondersteuning. Een dergelijke eenzijdigheid valt tegenwoordig nog wel te bespeuren binnen de SP en (in mindere mate) GroenLinks, maar binnen de PvdA steeds minder. In onze partij is weer sprake van een gezonde balans, zoals blijkt uit stellingnamen van vooraanstaande PvdA-bestuurders als Ahmed Aboutaleb, die er niet voor terugschrikken om eigen inzet te eisen van mensen die vragen om overheidshulp.

ACTUELE VRAAGSTUKKEN

De vraag is nu: hoe koppelen we theorie aan praktijk, beginselen aan beleid? Voor Den Uyl was dat een duidelijke zaak. Vertegenwoordigers van de PvdA dienden in hun politieke werk het volgende ‘procedé’ na te streven: zij moesten op zoek gaan naar elementen die het ideaal van vrijheid in de weg stonden en die opruimen. In Den Uyls eigen woorden: ‘Uitgaande van de vrijheidsnorm wordt nagegaan welke belemmeringen er in onze huidige maatschappelijke orde gelegen zijn voor de mensen om zich veilig en vrij te voelen, zich van hun verantwoordelijkheden te kwijten en zoveel mogelijk deel te hebben aan dat geheel van waarden dat we cultuur noemen.’¹⁰

Voor actuele oordeelsvorming in onze partij is het PvdA-beginselmanifest uit 2005 een belangrijk richtsnoer. Het ‘recht op een fatsoenlijk bestaan’ speelt daarin een belangrijke rol. Bezwaarlijk is dat de elementen ‘ontplooiingsmogelijkheden’ en ‘verheffing’ uit Den Uyls klassieke drieslag niet als zodanig een plaats in de tekst hebben gekregen. Bovendien komt in de gekozen formulering de door hem en vele anderen bepleite wederkerigheid te weinig uit de verf. Het ‘recht op een fatsoenlijk bestaan’

wijst toch vooral naar de overheid, die dit fatsoenlijke bestaan voor burgers zou dienen te verwezenlijken. Kortom, deze grondgedachte is te eenzijdig om te kunnen functioneren als een effectief sociaal-democratisch kader voor overheidsoptreden.

Naar onze overtuiging is de vrijheidsnorm die Den Uyl formuleerde een halve eeuw later nog steeds uitstekend bruikbaar. De driedeling van bestaanszekerheid (negatieve vrijheid), ontplooiingsmogelijkheden (positieve vrijheid) en verheffing (burgerschap) biedt ook nu een prima kapstok voor het koppelen van beginselen en beleid. De PvdA streeft naar het wegnemen van belemmeringen voor het bereiken van sociaal-economische bestaanszekerheid, bevordert persoonlijke ontplooiing

De grondgedachte van het recht op een fatsoenlijk bestaan is te eenzijdig om een sociaal-democratisch toetsingskader voor overheidsoptreden te zijn

(onder andere via onderwijs) en propageert een ideaal van verantwoordelijk burgerschap. Bij dit alles heeft de PvdA een sterk vertrouwen in het vermogen van de overheid om deze idealen te helpen realiseren, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid van mensen uit het oog te verliezen. De werking van dit sociaal-democratische ‘toetsingskader’ laat zich losjes illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

> *Ontslagrecht*. Waartoe dient het ontslagrecht? Zwakke partijen op de arbeidsmarkt beschermen tegen de willekeur van werkgevers, daar gaat het om. Goede ontslagrechtsregels dragen zo een steentje bij aan de bestaanszekerheid van mensen. In het huidige stelsel worden kansrijke werknemers, met hoge lonen en een goede opleiding, onnodig goed beschermd.

Hoge ontslagvergoedingen mogen prettig voor hen zijn, als de essentie van het stelsel het garanderen van bestaanszekerheid is, mag het ontslagrecht best versmald worden zodanig dat het specifiek de zwakkeren op de arbeidsmarkt beschermt. De voorstellen die hiervoor nu ontwikkeld worden in kringen van werkgevers en werknemers (het maximaliseren van de ontslagvergoeding), zijn een stap in de goede richting. Maar waarom komen deze voorstellen niet uit PvdA-kring?

> *Reclame op publieke zenders.* In het sociaal-democratische mensbeeld is de burger meer dan alleen een consument. Sociaal-democratische cultuurpolitiek is gericht op het werken aan een 'vrije mens' die bepaalde deugden heeft ontwikkeld en verantwoordelijk leeft. Een wereldbeeld waarin geld, carrière en hebzucht centraal staan past daar niet bij. Daarom is het terecht dat het PvdA-beginselmanifest van 2005 spreekt over het waarborgen van een publieke sfeer 'die niet wordt gedomineerd door commercie'. Het is zeer onwenselijk dat mensen — onder wie kinderen — die kijken naar de met gemeenschaps-geld gefinancierde publieke omroep worden getraakteerd op reclamespotjes waarin dubieuze geldverstrekkers doen alsof het met geleend geld kopen van mooie auto's en grote keukens mensen gelukkig maakt. De PvdA zou voorstander moeten zijn van het reclamevrij maken van publieke radio en televisie.

56 > *Gratis schoolboeken.* Een PvdA die werkt aan gelijke kansen op ontplooiing stelt goed onderwijs voor iedereen centraal. Het uit de weg ruimen van financiële blokkades die de onderwijskansen belemmeren voor kinderen uit kansarme gezinnen is dan een belangrijk streven. Het generiek vergoeden van schoolboeken draagt daar niet aan bij. Daarmee krijgen immers ook kansrijke kinderen en ouders een douceurtje, terwijl zij dat helemaal niet nodig hebben. Dat is leuk voor die groep burgers, maar vanuit sociaal-democratisch perspectief verdient dit idee zeker geen prioriteit. Veel belangrijker is het te werken aan een onderwijs-systeem dat minder kansrijken helpt vooruit

te komen. De recente voorstellen van minister Ronald Plasterk om het moment van middelbare-schoolkeuze wat uit te stellen verdienen dan ook zeker steun.

> *Opvoeding.* In het verlengde hiervan liggen onderwerpen die te maken hebben met opvoeding, zoals voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het is bekend dat je er vroeg bij moet zijn

Zowel binnen als buiten de PvdA moet weer duidelijk zijn waar onze partij voor staat

om taal- en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen effectief te bestrijden. Vanuit het ideaal van het bieden van ontplooiingsmogelijkheden aan iedereen is voorschoolse educatie voor peuters met achterstanden dus heel belangrijk. Maar om een dergelijk programma werkelijk effect te laten sorteren is meer nodig dan alleen de inzet van de (lokale) overheid. Ouders moeten op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Voor vrijblijvendheid is hier geen plaats. vve-programma's moeten zich dus niet alleen richten op het kind, maar ook op participatie van de ouders. Een ander voorbeeld: het bezoeken van het consultatiebureau. Er valt veel voor te zeggen om dat verplicht te stellen. Of neem de jeugdzorg. Wij sociaal-democraten willen alle kinderen gelijke kansen bieden op een gelukkig leven. Daarvoor is een breed vangnet van opvoedingsondersteuning in het leven groepen, inclusief een systeem van alarmbellen. Maar ook hier geldt: de overheid kan het niet alleen. Dus is het noodzakelijk om ouders aan te spreken, in dit geval op de verantwoordelijkheid die zij hebben om hun kinderen fatsoenlijk op te voeden. Niet alleen het CDA, maar ook de PvdA is een gezinspartij! Dat betekent ook dat de PvdA zich steviger zou moeten afzetten tegen het 'vrijheid blijheid'-denken dat suggereert dat de overheid zich vooral niet mag bemoeien met hoe ouders hun kinderen opvoeden en dat elke

morele uitspraak van een politicus wegzet als ‘betutteling’. Wat is er mis met het uitventen van een sociaal-democratische opvoedingsmoraal die wijst op de gevaren van alcohol, drugs en loverboys en die zich keert tegen het verabsoluteren van uiterlijke schoonheid en het verheerlijken van consumentisme? Waarom zou Jeroen Dijsselbloem geen kritiek mogen hebben op seksistische videoclippen of geweldadige games?

> *Verslavingszorg*. Vanuit ons sociaal-democratische toetsingskader valt er op het huidige, nogal vrijblijvende verslavingsbeleid nogal wat aan te merken. Het is duidelijk dat verslaafden — het woord zegt het al — wel heel ver afstaan van het ideaal van ‘de mens die zich in vrijheid kan ontplooiën’. De overheid zou zich daarom boven alles moeten inzetten voor het bevrijden van verslaafden uit hun verslaving door hen onder te brengen in afkijktrajecten — en dus niet hun verslaving in stand laten en overlast afkopen met een uitkering.

OPROEP TOT DEBAT

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt hoe goed ons op het denken van Den Uyl geïnspireerde

sociaal-democratisch toetsingskader van pas komt. De werking ervan is in de eerste plaats agenderend en programmatisch: de PvdA zou de blik moeten richten op in de maatschappij aanwezige belemmeringen voor het realiseren van het vrijheidsideaal. Daarnaast kan de partij aan de hand van dit toetsingskader haar standpunt bepalen in allerlei actuele kwesties — zij het niet in alle. Problemen op het vlak van duurzaamheid en internationale vraagstukken bijvoorbeeld laten zich moeilijk koppelen aan de vrijheidsnorm. Met dit toetsingskader kiezen wij dan ook nadrukkelijk voor de sociaal-economische agenda als de *core business* van de sociaal-democratie — iets wat vanuit de geschiedenis van de PvdA goed verdedigbaar is.

Aan de hand van een gedeeld toetsingskader kunnen PvdA'ers logisch en navolgbaar redeneren vanuit de leidende grondgedachten die onze partij kenmerken. Op die manier worden concrete standpunten meer inzichtelijk en beter voorspelbaar dan zonder zo'n toetsingskader het geval is. Het zou goed zijn als over zo'n gedeeld kader een brede en grondige discussie zou worden gevoerd, opdat zowel binnen als buiten de PvdA weer duidelijk wordt waar onze partij voor staat.

Noten

- 1 J.M. den Uyl, ‘Theorie en beweging’, *SE-D 1956/Tien jaar PvdA*, p. 154-159.
- 2 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, oorspronkelijk geplaatst in *Vrijheid en gelijkwaardigheid in de welvaartsstaat*, WBS 1957, geciteerd uit *Inzicht en uitzicht*, p. 79, p. 81.
- 3 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, p. 80.
- 4 J.M. den Uyl, ‘KVP en sociale rechtvaardigheid’, *SE-D 1950*, p. 637-649.
- 5 Theodore Dalrymple, ‘Een verschrikkelijk ideaal’, in: *Opinio*, 1 november 2007.
- 6 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’ p. 86.
- 7 J.M. den Uyl, ‘Marxisme anno 1959’, *SE-D 1959*, p. 474-508.
- 8 F. Halsema en B. Snels (red.), *Vrijheid als ideaal*. Amsterdam: Boom, 2005.
- 9 J.M. den Uyl, ‘Technische vooruitgang in een anonieme maatschappij’, oorspronkelijk geplaatst in *Atoom*, 1947, geciteerd uit *Inzicht en uitzicht*, p. 12.
- 10 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, p. 81.

Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?

Europa is ver weg. In de perceptie van de meeste mensen begint Europa pas als je de grens over bent. Onze Europarlementariërs zijn ook ver weg. Drie weken Brussel, een week Straatsburg, altijd koffers pakken en van appartement naar appartement verkassen. Nu is het verkiezings-tijd en reizen ze rond door Nederland, om er hun Europese verhaal uit te dragen. Waar is dit eigenlijk goed voor, vragen nogal wat burgers zich af. Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?

De democratische theorie is op dit punt niet bepaald verhelderend. Ons parlement heeft niet twee, maar drie kamers. De eerste doet aan debatten over wetgeving. De tweede controleert de regering in de vorm van spoeddebatten. En de derde kamer? Die denkt mee over regelgeving voor kindvriendelijke aanstekers. Let op de gemakkelijke cynische toonzetting van deze mededelingen. De scepsis over het Europese parlement is in onze dagen wijdverbreid en heel herkenbaar.

58 Nu de feiten. Europa is heel dichtbij. Europa bevindt zich zelfs voor een belangrijk deel in Nederland. Wij zijn zelf Europeanen. Als we beslissingen nemen over economie, energie, milieu, werkgelegenheid, cultuur, media zijn dat beslissingen die altijd een Europese dimensie hebben, ook als ze binnen de grenzen blijven van de nationaal gedefinieerde bestuurlijke bevoegdheden.

Europees beleid is geen buitenlands beleid — het hele onderwerp zou daar weg moeten, naar Binnenlandse Zaken. Onze volksvertegen-

woordigers van de Derde Kamer zouden ook niet zoveel weg moeten zijn. Ze zien zich door de ambtelijk-parlementaire logica welhaast gedwongen zich onder te dompelen in de praatcircuits van Brussel en Straatsburg. Daar doen zij nuttig werk, moeten we aannemen, maar het is onzichtbaar.

De grote remedies zijn onhaalbaar: met 27 lidstaten die meepraten komt er heus geen ijzersterk Europees Parlement uit de bus. Zolang 'politiek' nationale politiek is, komt er geen *Brussel Vandaag*. Europese politieke partijen en media zijn hersenschimmen. Van Europese grondwetten en verdragen moeten we geen revolutionaire verbeteringen verwachten.

Misschien moeten we het zoeken in een verandering van blikrichting. Ook onze parlementariërs moeten zien dat Europa zich voor een interessant deel in Nederland bevindt. Laat elke fractie nu eens minstens één vrijwilliger aanwijzen die niet tussen Brussel en Straatsburg gaat pendelen, die niet deelneemt aan het commissiewerk, die zich niet verliest in het Brusselse jargon.

Laat deze volksvertegenwoordiger heen en neer reizen om in Nederland te vertellen wat er in de Europese gremia gebeurt en om in de Europese fora duidelijk te maken wat er in ons land gaande is. Het is geen radicaal voorstel, ik geef het toe, maar het is tenminste het begin van een Europese volksvertegenwoordiging.

WILLEM WITTEVEEN
Lid redactieraad s&d



WBS JAARBOEK 2008 HET ONGEMAK OVER EUROPA

Frans Becker, Menno Hurenkamp, Monika Sie Dhian Ho [redactie]
Mets & Schilt/WBS, Amsterdam 2008

De financiële crisis is een testcase voor de Europese Unie. Meer dan ooit is een gezamenlijk optreden van de lidstaten gewenst, maar intussen is het publieke draagvlak voor de EU afgenomen. De Nederlandse burgers hebben een ongemakkelijk gevoel over Europa gekregen, zoals bleek bij het referendum over de Europese grondwet in 2005.

Het ongemak over Europa analyseert de oorzaken en achtergronden van de terughoudendheid over Europa. Het geeft een kritisch overzicht van de huidige stand van zaken in de EU. Wat zijn de voor-

en nadelen van de interne markt? Hoe democratisch en effectief is de Europese besluitvorming? Welke rol speelt de Europese rechtspraak? Daarnaast belicht dit Jaarboek van de WBS de historische ontwikkeling van de Nederlandse Europa-politiek en de positie van de Partij van de Arbeid daarbij. Het bevat een reeks voorstellen voor een progressieve Europese politiek, in het licht van de Europese verkiezingen van 2009.

U kunt het Jaarboek bestellen via de webwinkel van de PvdA op www.pvda.nl.
Bestelnummer 749, prijs €25,-.

- 3 COLUMN **DOUWE JAN ELZINGA**
- 4 INTERVENTIE
HERMAN BELTMAN God op school
WILLEM MINDERHOUT Tromps 'foresight saga'
REMMERT VAN HAAFTEN Politieke biecht
SJOERD HAUPTMEIJER Dicht, die trukendoos!
JOB VAN AMERONGEN Vuile voeten
- 9 **LAMBERT J. GIEBELS** Nieuwe koning, nieuwe tijden?
-
-

Het drugsbeleid in de revisie

- 16 **CYRILLE FIJNAUT** Een nuchtere kijk op de Hollandse coffeeshop
- Reacties op het artikel van Cyrille Fijnaut*
- 24 **HENK VAN DE BUNT** De tragiek van het gedoogbeleid
- 26 **LEA BOUWMEESTER** Onderzoek de praktijk, behoud het goede
-
-

Aan het werk met Europa

- 30 **JAN CREMERS** Terug op koers voor een sociaal Europa — Vrij dienstenverkeer mag cao's en nationale arbeidswetten niet ondergraven
- 38 **WOUTER VAN DER BRUG & CATHERINE DE VRIES** Onzichtbaar Europa — Hoe raken Europese verkiezingen hun tweederangs karakter kwijt?
-
-
- 45 **HENK NIJBOER** De zachte hand in de sociale zekerheid
- 52 **JAN-JAAP VAN DEN BERG & RUTGER ZWART** Leren van Den Uyl — Schets van een modern-klassiek toetsingskader voor de Partij van de Arbeid
- 58 **ELZINGA/WITTEVEEN** Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?



JAARGANG 66 NUMMER 3 2009

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN DE PARTIJ VAN DE ARBEID

Boom Tijdschriften

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 ei 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 bebouwingsschiktheid 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 burocratische 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 Organiseringswetenschappen (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.
- 18 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.artsenet.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, hypotheek, 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 warenaire circulatie. 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 zo 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 luider 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. Tinbergen, *The case for an international Commodity Reserve Currency*, in: UNCTAD, *proceedings vol. III*, New York, 1964.
- 18 J. Stiglitz, a.w.
- 19 R. Hueting, 'Three persistent myths in the environment debate', in: E. C. van Ierland et al., *Economic growth and valuation of the environment. A debate*, Cheltenham: Edward Elgar, 2001, p. 78 e.v.
- 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* hypotheeklen 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 lossert 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 taaiere 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-

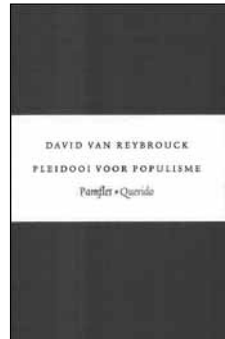
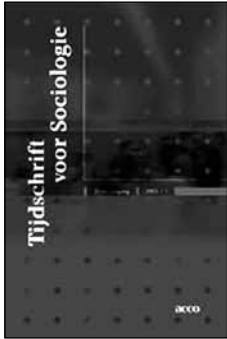
ationale kapitaalmarkten en nationale regels. Er worden nationale zekerheden gezocht in een uiterst dynamische mondiale context. Daarbij worden oplossingen verkend die tot voor kort ondenkbaar waren. Zo wordt er nagedacht over het begrenzen van de omvang van financiële instellingen. Sommige zijn nu te 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: *SD 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 vlagen 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 schafpauze gebruikten om boeken naar de bibliotheek terug te brengen, lijkt vooral een late echo van verzuielde 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 beeldsvorming 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

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 stijlmiddelen die ook bij het populisme horen — eenvoudige straattaal, een appèl aan het gezond verstand, een ostentatieve afkeer van ‘de politiek’ — maar zonder dat die stijlmiddelen 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, waarbij 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



Hoe verder met het voortgezet onderwijs?

BOB TEN BRUGGENCATE

Weg met de lappendeken aan leerroutes

STAF DEPLA & MARIJKE LINTHORST

Het beroepsonderwijs: zonder maatwerk geen vakwerk

S&T D

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

5

2009

Nick & Simon-socialisme

Hormonen doen rare dingen met een mens. Na de geboorte van mijn zoon kon ik tot tranen toe geroerd worden door een duet van Marco Borsato en Do. Na die van mijn dochter was ik opeens Nick & Simon-fan. Op den duur bleek onkritisch luisteren naar hun cd's toch onmogelijk. Deze Volendamse nachtegalen hebben gouden kelen, maar hun liedjes zijn gearrangeerd in een dwingend palingpop-idioom met telkens weer een kunstmatig opgewekte hoempa-sound.

Wat te denken van een vrolijk liedje over een meisje dat haar geliefde — een soldaat in Uruzgan — mist. Hij schrijft haar dat ze maar naar de sterren moet kijken. Dat doet ze, ook wanneer hij gesneuveld is. 'Want al ben ik zo ver weg / Geeft het troost als ik zeg / Ik ben dicht bij je (...) Blijf dicht bij je / Zo ver weeeg...'

In een interview met *RTL Boulevard* heeft voormalig economie-student Nick gezegd dat professionele erkenning natuurlijk mooi is, maar dat het uiteindelijk gaat om de erkenning door het grote publiek. Ik vind het jammer hoor, dat die commerciële houding het duo belet hun talent verder te ontplooiën. Nick & Simon zouden Simon & Garfunkel met gemak naar de kroon kunnen steken.

Nicks woorden doen mij denken aan Wouter Bos en zijn roep om meer Jan Schaeferachtige types. Zij zouden de Partij van de Arbeid uit het electorale slop kunnen halen. Nu was Schaefer een vriend van mijn vader, dus ik kwam hem wel eens tegen. Een authentieke non-conformist was hij. Hij zei waar het op stond — gewoon omdat het gezegd moest worden, niet om een zeker effect te sorteren. Het gaat niet aan om hem nu op te voeren als het type arbeider/politicus dat met opgestroopte mouwen de SP-stemmers moet terugbrengen

naar het opnieuw met socialistische veren gestoffeerde PvdA-nest. Wie van Schaefer een cliché maakt doet hem geen recht en creëert een valse tegenstelling tussen de elite en het volk. De sociaal-democratie is juist groot geworden door de idee van verheffing waarmee voorheen zowel de intellectueel als de arbeider zich engageerde.

In de jaren zestig en zeventig was 'salon-socialist' een negatief etiket voor intellectuelen die vanuit de comfortabele leunstoel hun solidariteit met de arbeidersklasse beleden. Nu maken we kennis met het omgekeerde fenomeen: het Nick & Simon-socialisme. Dat wordt beleden door sociaal-democraten die de verheffing zijn gaan vrezen en die de gemakkelijke populistische vorm verkiezen boven meer gedifferentieerde uitingen. Die het talent in de partij maar zuinigjes willen ontwikkelen en uit angst voor verlies van de kiezersgunst de intellectuele voorhoede verketteren. Dit Nick & Simon-socialisme heeft de afgelopen jaren school gemaakt binnen de PvdA. Van die trend getuigde ook het verkiezingsprogramma uit 2006, waarin werd verkondigd dat de PvdA meer ruimte wil geven aan 'doeners' en minder aan 'denkers'. Dit soort no-nonsense wethouderssocialisme lijkt voorlopig nog niet aan populariteit in te moeten.

Als de doden konden regeren vanuit het graf, zouden Herman Gorter en Henriëtte Roland Holst Nick & Simon *Morgenrood* laten zingen en zouden ze zelf de volgende strofe van de twee jongens aanheffen: 'Want al ben ik zo ver weg / Geeft het troost als ik zeg / Ik ben dicht bij je (...) Blijf dicht bij je / Zo ver weeeg...'

LIESBETH LEVY
Redacteur S&D

Wakker Nederland

Een dezer dagen zal minister Plasterk van OCW een beslissing nemen over de aanvraag van onder meer Wakker Nederland om als omroepvereniging te worden erkend. Wakker Nederland — een initiatief van *De Telegraaf* — heeft de 50.000 leden die hiervoor nodig zijn ruimschoots binnen weten te halen. De motivatie achter de aspirant-omroepvereniging is duidelijk: ervoor zorgen dat in het publieke omroepbestel weer een authentiek rechts geluid doorklinkt, zoals dat ooit vertolkt werd door Wibo van de Linde in *Tros Aktua*. U weet het misschien nog wel, die jaren tachtig, toen je bij links vrijwel geen onvertogen woord hoorde over het sandinistische regime in Nicaragua, terwijl bij rechts, en dus ook bij *Tros Aktua*, Afghaanse fundamentalisten nog als onverschrokken vrijheidsstrijders gefêteerd werden. Wat polarisatie betreft lijkt de huidige tijd wel wat op die van pakweg dertig jaar geleden, toen zo'n beetje elke kwestie in termen van links en rechts geduid werd.

De PVV van Geert Wilders staat op recordhoogte in de peilingen en heeft zelfs al beoogde coalitiepartners genoemd, terwijl de huidige kabinetsperiode nog lang niet verstreken is. Zou dat de reden kunnen zijn dat de reacties op Wakker Nederland zo ongekend fel zijn?

'Opgepleurd', voegt *Volkskrant*-columnist Bert Wagendorp de initiatiefnemers van de aspirant-omroep toe, in een poging zich ook eens volks en populistisch uit te drukken. Voor de wat fijner besnaarden onder ons: hij vindt dat minister Plasterk Wakker Nederland de toegang tot het omroepbestel moet ontzeggen. Paul de Leeuw en Paul Witteman zijn toch volks genoeg? Anderen vertrouwen liever op de statistiek die hun vertelt dat bij publieke programma's rechtse woordvoerders net zo vaak, zo niet vaker, aan het woord komen dan linkse. Weer anderen — zoals Edwin van Huis, voormalig directeur van het Nederlands

Instituut voor Beeld en Geluid, in *de Volkskrant* van 4 april 2009 — tellen gemakshalve ook nog het marktaandeel van de commerciële omroepen RTL (26%) en SBS (20%) bij 'rechts' op, waardoor de suggestie wordt gewekt dat de publieke omroep (40%) dan dus best een beetje 'links' mag zijn.

Voor ieder die linkse idealen na aan het hart liggen is deze redeneerwijze begrijpelijk, en misschien zelfs wel verleidelijk, maar toch is zij verkeerd. Commerciële omroepen mogen dan in hun berichtgeving, voor zover zij daar tijd voor inruimen, enigszins naar rechtse standpunten tenderen, hun primaire doelstelling is niet een maatschappijvisie tot uitdrukking te brengen, maar om geld te verdienen en zichzelf daardoor in stand te houden. En al zal het best zo zijn dat in *De Wereld Draait Door* ook rechtse gasten te bewonderen zijn, de algehele *Weltanschauung* van dit programma blijft links, en dat is ook helemaal niet erg. Wel erg is het dat een belangrijk segment van de publieke opinie, de lezers van *De Telegraaf* en de aanhangers van Verdonk en de PVV, op dit moment verstoken is van een eigen vertegenwoordiging in het publieke bestel. Je kunt het misschien niet leuk vinden dat die stroming er is, maar mij lijkt het verstandig haar bestaan te erkennen en haar een rechtmatige plaats in het publieke debat te gunnen.

De komst van Wakker Nederland kan ons bovendien politiek slagvaardiger maken als rechtse opinieleiders ons ertoe dwingen onze eigen linkse standpunten krachtiger en beter te beargumenteren. Voor de politieke alertheid van de PvdA is het noodzakelijk gebleken om van buitenaf uitgedaagd te worden. Pim Fortuyn toonde aan dat de Nederlander nog steeds aan zijn nationale identiteit hecht en nog steeds geïnteresseerd is in politiek, maar ook dat zijn voorkeur lang niet altijd die van ons weerspiegelt. En er was een referendum voor nodig om ons in te pepen dat de instituties van de EU en hun besluiten onder de bevolking niet langer onomstreden zijn. Het waren harde lessen, die binnen onze partij hebben geleid tot scherpere,

INTERVENTIE

en in mijn ogen betere, stellingnamen inzake integratie en Europa.

Daarom zou ik het helemaal niet erg vinden als Wakker Nederland toetreedt tot het publieke bestel en ons rauw en direct een stukje Nederland laat zien dat bij de overige publieke omroepen gefilterd wordt weergegeven. Wat we dan te zien krijgen zal ons niet altijd even vrolijk stemmen, maar zo af en toe kan het ons wellicht aan het denken zetten. Laat het voor ons in ieder geval een aansporing zijn om goed ons best te blijven doen en uiteindelijk de mensen in het land, om het eens op z'n Wiegels te zeggen, toch voor ónze standpunten te winnen. Laat ze dus maar komen, deze pleitbezorgers van het zogenaamd gezonde verstand, deze zelfbenoemde vrienden van de hardwerkende Nederlander. We hoeven helemaal niet bang voor ze te zijn: uiteindelijk hebben wij immers gelijk, al hoeven we daardoor natuurlijk nog niet meteen naast onze schoenen te gaan lopen.

PETER KERKHOF

Partijlid te Haren (Groningen)

Bij het verkeerde eind

Toen ik in s&d 2009/4 de bijdrage van Arie de Jong las over het partijcongres van 14 en 15 maart, dacht ik onwillekeurig terug aan een gebeurtenis op datzelfde congres, toen een afgevaardigde uit Rotterdam een bepaalde stemmingsuitslag niet wilde geloven. Deze afgevaardigde werd gevraagd op het podium te gaan staan om zelf te aanschouwen hoe de stemverhouding in de zaal lag. Nadat de stemming opnieuw had plaatsgevonden verliet deze afgevaardigde bedremmeld het podium, daar hij had ingezien dat hij het bij het verkeerde eind had gehad.

Arie de Jong vindt het opmerkelijk dat bij de algemene ronde van de behandeling van de resolutie integratie er zes gewone leden aan het woord zijn gekomen waaronder de burgemeester van Rotterdam en die van Amsterdam. Hij beweert dat dit een geregisseerde actie was van de partijleiding en dat bovendien deze twee leden ook nog de

spreektijd mochten overschrijden, louter en alleen vanwege hun status als partij-prominent.

Uit zijn aanname spreekt wantrouwen, en daar houd ik niet van. Ten eerste was er geen sprake van een geregisseerde actie. Zowel Wouter, Mariëtte als ik wisten niet dat Ahmed en Job het woord gingen voeren. Ze wisten het ook niet van elkaar. Ten tweede kan ik weerleggen dat deze twee prominenten langer mochten spreken dan andere leden en afgevaardigden.

In de algemene ronde kwamen twaalf afgevaardigden aan het woord en zes gewone leden. De totale spreektijd van de afgevaardigden in deze ronde was 28 minuten. De zes leden die aan het woord kwamen (inclusief Job Cohen en Ahmed Aboutaleb) spraken in totaal 14 minuten. Gemiddeld zijn dus zowel de afgevaardigden als de leden 2 minuten en 20 seconden aan het woord geweest. De beelden van het congres tonen aan dat Job Cohen exact 2 minuten spreekt en dat Ahmed Aboutaleb 2 minuten en 40 seconden het woord voert. Gemiddeld ook weer 2 minuten en 20 seconden.

Het presidium verdient naar mijn mening een compliment voor de wijze waarop het de inbreng van alle sprekers (afgevaardigden, prominenten, gewone leden) onafhankelijk en diplomatiek wist te modereren. Ook Ahmed Aboutaleb werd gedurende zijn oproep door het presidium onderbroken en gevraagd om het kort te houden. Ik hoop dat het presidium ook de volgende keer op deze wijze het debat leidt, want alleen dan maken we van het stemrecht en spreekrecht van leden een succes.

De volgende aanname die Arie de Jong doet is dat er geen gewone leden op de tribunes zaten maar dat deze voor een zeer groot deel bezet werden door mensen met een bestuurlijke functie op lokaal niveau (wethouders, raadsleden). Maar ook mensen die voor ons in de raad zitten of bestuursverantwoordelijkheid dragen zijn voor mij gewone leden — *en that is as high as you can get on my list!* Verder concludeer ik uit de cijfers dat Arie de Jong er ook op dit punt naast zit. Van de 1194 mensen die zich op zaterdag 14 maart hadden aangemeld waren er 382 personen aanwezig met een functie

INTERVENTIE

in de gemeente, provincie of op landelijk niveau. Daarnaast waren er 224 congresafgevaardigden en 95 co-afgevaardigden. Laten we nu voor het gemak eens de dubbelfuncties niet meetellen (terwijl ik genoeg raadsleden ken die ook congresafgevaardigde zijn). Dat betekent dat er naast de afgevaardigden en co-afgevaardigden meer dan 460 ‘gewone’ leden aanwezig zijn geweest. Ik ben blij met dat aantal en ik ben blij dat zoveel leden de weg wisten te vinden naar het congres.

LILIANNE PLOUMEN
Voorzitter Partij van de Arbeid

Uniforme scholen

In S&D 2008/10 schreef Sietske Waslander dat om zo veel mogelijk talenten van zo veel mogelijk leerlingen te ontwikkelen het nodig is ‘... dat daadwerkelijk verscheidenheid ontstaat tussen scholen en dat dit ook wordt gestimuleerd’. Aan dit sympathieke streven zitten veel haken en ogen.

Tot zo’n twee jaar geleden bood de wet- en regelgeving scholen meer ruimte voor een profilering dan ooit tevoren. Toch lijken de meeste havo/wvo-scholen sterk op elkaar. Hoe kan dat?

Het heeft alles te maken met ‘de strijd om de leerling’. Ouders willen een school waar hun kind zich goed voelt, in sociaal opzicht en wat betreft het cognitieve niveau. De pedagogisch-didactische karakteristieken van de school leggen meestal minder gewicht in de schaal bij het maken van de keuze. Omdat de spoeling zo dun is, zijn scholen die zich daadwerkelijk pedagogisch-didactisch profileren alleen levensvatbaar in de grotere steden en verstedelijkte gebieden.

Scholen in andere delen van het land, die een zogenaemde ‘unieke streekfunctie’ hebben, zullen plaats willen bieden aan een verscheidenheid aan ouders/leerlingen, qua levensbeschouwelijke en pedagogisch-didactische opvattingen. Zo’n school kiest voor de grootste gemene deler. Bij gedwongen winkelnering leidt te sterke profilering ertoe dat een aanzienlijk deel van de klanten zich niet thuis voelt op school.

De ‘strijd om de leerling’ verklaart ook waarom het vorig jaar door minister Plasterk aangekondigde fusieverbod tot meer uniformiteit zal leiden. Juist grootschalige eenheden kunnen, door in te verdienen op het populaire standaardaanbod, scholen of afdelingen in stand houden die zichzelf vanwege hun excentrische ligging dan wel specialistische (vakken)aanbod niet zouden kunnen bedruipen. Kleinere eenheden kunnen alleen zelfstandig bestaan wanneer zij het populaire standaardaanbod bieden. Dit geldt des te sterker naarmate de leerlingpopulatie afneemt — en dat staat de komende jaren te gebeuren.

Dat kleinschaligheid bijdraagt aan verscheidenheid is dus een misverstand. Het tegendeel is het geval. Een grote school kan meer verscheidenheid bieden dan een aantal kleinere scholen bij elkaar. Concurrentie tussen scholen stimuleert de onderlinge verscheidenheid niet, ze remt die juist af.

Niet alleen met het fusieverbod verlegt de overheid momenteel haar koers. In de periode die achter ons ligt werd de ruimte voor verscheidenheid bevorderd door de afschaffing van de verplichte lessentabel en verruiming van de voorschriften voor het schoolexamen. Onlangs werden de eisen voor het centraal examen juist aangescherpt. Daar komt bij dat de inspectie scholen erop zal aanspreken als er sprake is van te grote verschillen tussen de cijfers voor het centraal examen en die voor het schoolexamen. Daardoor zal dat laatste meer op het centraal schriftelijk gaan lijken. Het gevolg is uniformering.

Een grotere verscheidenheid tussen scholen voor havo/wvo is, kortom, niet eenvoudig te realiseren. Onder ouders is er weinig behoefte aan, actueel overheidsbeleid werkt het tegen. Als het doel is om zo veel mogelijk talenten van zo veel mogelijk leerlingen op microniveau te ontwikkelen, lijkt bevordering van de verscheidenheid binnen de school en binnen de klas een betere invalshoek. Het is de vraag of daarbij een taak voor de overheid is weggelegd.

DICK NIEROP
Onderwijskundig medewerker van het Algemeen
Pedagogisch Studiecentrum

Versleten visie op arbeid

Bijna een jaar geleden namen de leden van de PvdA een nieuwe resolutie aan over arbeid en participatie. De kredietcrisis en de bijbehorende gevolgen voor de werkgelegenheid zorgden direct voor een vuurdoop hiervan. Helaas, maar niet geheel onverwacht, is de resolutie daarbij niet het gewenste aanknopingspunt gebleken om actuele vragen over de arbeidsmarkt mee te beantwoorden.

Zo was daar eind vorig jaar de aanpassing van het ontslagrecht door de kring van kantonrechters. Hoewel uiterst ongelukkig getimed, was zo'n herziening van de kantonrechtersformule natuurlijk al langere tijd te verwachten. Vanuit sociaal-democratisch oogpunt had op dat moment de keuze voor het verder uittrekken van de ontslagvergoedingen voor jongeren en ouderen scherp veroordeeld moeten worden. Maar de PvdA — geregeerd door de angst voor een opnieuw oploeiende discussie over het ontslagstelsel — hulde zich grotendeels in stilzwijgen. Die houding, waarbij we onder onze neus de sociale inrichting van de arbeidsmarkt laten afbrokkelen, sluit helaas aan bij de lijn van de resolutie arbeid.

Het bestendigen van verworven rechten staat nog steeds centraal in het denken van de partij. Maar wie arbeid ook op de langere termijn wil beschermen tegen de grillen van een economie, zal blijvend pionier moeten zijn. Bijvoorbeeld in het uitwerken van een nieuw ontslagstelsel dat meer zekerheid biedt voor jongeren, nieuwkomers en tijdelijke deelnemers aan de arbeidsmarkt. In een nieuwe vorm van ontslagbescherming zou de nu bestaande discrepantie tussen tijdelijke en vaste contracten kunnen worden aangepakt. In de partij

is een discussie hierover echter niet gevoerd. Zie daar het ongemak over de resolutie arbeid: zolang ambities in het denken van de PvdA ontbreken, kunnen we niks anders doen dan ons vastklampen aan bestaande rechten. Een strijd waar we ons bij voorbaat ongemakkelijk bij horen te voelen.

In breder perspectief geeft de resolutie weinig duidelijkheid over de positie van arbeid binnen ondernemingen. Die is opnieuw actueel geworden door de hernieuwde interesse voor (risico-) management en sturing binnen bedrijven. Jarenlang hadden ondernemers weinig aandacht voor arbeid: automatisering en offshoring leek de norm te worden. Deze bieden (internationale) voordelen, maar bedrijven die kiezen voor verregaande automatisering of het op afstand plaatsen van bedrijfsonderdelen, verliezen uiteindelijk de controle over hun bedrijfsprocessen. Gelukkig lijkt nu van een herwaardering van menselijke beoordelingsvorming sprake te zijn. In een *roadmap* voor de arbeidsmarkt van de toekomst hoort de Partij van de Arbeid dan ook de kans te grijpen om menselijk kapitaal binnen ondernemingen weer boven financieel kapitaal te plaatsen. Ook voor deze ambitie geeft de resolutie geen houvast.

De schrikbarende voorspelling voor massawerkloosheid in 2010 (CPB: 8,75%) betekent dat arbeid de komende tijd het belangrijkste agendapunt voor de Nederlandse politiek zal zijn. De PvdA is daarom bij niets zo gebaat als bij een helder streven op het gebied van arbeid en participatie waarin ook ruimte is voor nieuwe ideeën en oplossingen. De resolutie uit 2008 heeft die kans laten liggen en is, reeds één jaar na dato, aan een behoorlijke verfrissing toe.

SVEN STEVENSON

Landelijk voorzitter van de Jonge Socialisten in de PvdA

Vergeeten recepten voor een arbeidsmarkt in crisis

Niet alleen het instrument van loonmatiging, maar ook andere maatregelen uit de jaren tachtig kunnen helpen de gevolgen van de huidige economische recessie te bestrijden, meent Paul de Beer. De arbeidsduurverkorting, vut en gesubsidieerde banen van toen worden nu vaak als onsuccesvol afgedaan. Maar, stelt De Beer, ‘vaak bevatten “achterhaalde” ideeën van twintig of dertig jaar terug meer waarheid en bieden zij meer houvast en inzicht dan de laatste mode of trend’.

PAUL DE BEER

8 Nu de actuele arbeidsmarktsituatie regelmatig vergeleken wordt met die in de crisis begin jaren tachtig, ligt het voor de hand weer eens te kijken naar de instrumenten die in het verleden zijn bedacht om de werkloosheid te lijf te gaan. Het in maart afgesloten sociaal akkoord tussen de sociale partners en het kabinet is al vergeleken met het roemruchte Akkoord van Wassenaar, dat de vakbonden en werkgevers in 1982 sloten en dat geldt als het begin van het zo succesvolle Nederlandse recept van loonmatiging. Afspraken over loonmatiging keren dan ook terug in het recente akkoord. Maar voor de rest van het Akkoord van Wassenaar bestaat opmerkelijk weinig aandacht. Sterker nog, afgezien van de loonmatiging wordt het werkgelegenheidsbeleid van de jaren tachtig tegenwoordig meestal als een mislukking beschouwd. Er is echter alle reden om een aantal instrumenten uit het verleden in ere te herstellen.

Over de auteur Paul de Beer is redacteur van s&d.

Noten zie pagina 13

ARBEIDSDUURVERKORTING VOOR BEHOUD VAN BANEN

Dat geldt allereerst voor een ander kernelement van het Akkoord van Wassenaar: ‘een aanpak waarin meerdere vormen van herverdeling van werkgelegenheid in aanmerking komen, zoals arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid, bestrijding van jeugdwerkloosheid’.¹ De gedachte was simpel: als er te weinig banen zijn voor alle beschikbare arbeidskrachten, dan moeten de bestaande banen eerlijker worden verdeeld. In de meeste CAO’s werden naar aanleiding van deze passage uit het akkoord afspraken gemaakt om de werkweek te verkorten van 40 naar 38 uur en in sommige gevallen naar 36 uur.

Achteraf werd het succes van die arbeidsduurverkorting in twijfel getrokken omdat er niet of nauwelijks extra banen door werden geschapen. De uren die men korter ging werken, verdwenen in het niets. Waarschijnlijk droeg de arbeidstijdverkorting wel bij aan het behoud van banen die anders verloren zouden

zijn gegaan. Maar dat effect was niet zichtbaar. En zonder arbeidstijdverkorting zouden de vakbonden niet hebben ingestemd met reële contractlonen die drie jaar achtereen onder de nullijn bleven, wat de ‘modale’ werknemer een fors koopkrachtverlies opleverde. Die loonmatiging geldt wel als een doorslaand succes.

Anders dan nu leefden in de jaren tachtig velen in de overtuiging dat de tijd van volledige werkgelegenheid definitief voorbij was. De enige manier om een oplopende werkloosheid tegen te gaan leek te zijn om het beschikbare werk over zoveel mogelijk personen te verdelen. Nu is de verwachting dat het tekort aan werk slechts tijdelijk is. Over een paar jaar wordt door de krimp van de beroepsbevolking juist een tekort aan arbeidskrachten verwacht. Arbeidsduurverkorting zou nu dan ook slechts een tijdelijke maatregel moeten zijn. Maar waarom zouden we niet kunnen afspreken om op korte termijn 5% of 10% korter te werken om, zodra de economie aantrekt, weer langer te gaan werken?

In plaats van het aantal werkenden — en dus ook de werkloosheid — op en neer te laten bewegen met de conjunctuur, ademt dan het aantal gewerkte uren mee met de conjunctuur, en blijft het aantal werkenden zoveel mogelijk constant. Het doel van arbeidstijdverkorting zou niet het scheppen van extra banen zijn, maar het zoveel mogelijk in dienst houden van de huidige werknemers.

Het idee van korter werken is enigszins nieuw leven ingeblazen door de tijdelijke regeling voor werktijdverkorting en de invoering van de deeltijd-ww per 1 april 2009. Anders dan een algemene arbeidstijdverkorting gaat deeltijd-ww echter uit van de idee dat bepaalde groepen gedurende een beperkte tijd (maximaal 15 maanden) aanzienlijk korter gaan werken. Een werkgever laat dan bijvoorbeeld een deel van zijn personeel tijdelijk voor halve dagen werken in plaats van zijn gehele personeel 10% korter. Daarmee wordt de pijn minder gelijkmatig verdeeld dan bij collectieve arbeidstijdverkorting. Het personeel dat korter gaat werken soupeert bovendien zijn ww-recht op en loopt

het risico daarna alsnog te worden ontslagen — al kan de werkgever daarvoor wel een boete krijgen. Een cao-afspraken over korter werken is flexibeler, omdat werkgevers en werknemers steeds weer opnieuw kunnen bekijken of deze nog langer nodig is. Omdat zij daarvoor echter geen overheidssubsidie ontvangen — in de vorm van een gedeeltelijke ww-uitkering — is een dergelijke afspraak nu veel minder aantrekkelijk geworden.

HET NUT VAN VUT

Onder de noemer ‘hervdeling van werkgelegenheid’ viel in het Akkoord van Wassenaar ook ‘bestrijding van jeugdwerkloosheid’. Feitelijk ging het daarbij om een maatregel die juist op ouderen was gericht, namelijk vervroegde uittreding (vut). Deze geldt tegenwoordig als een van de minder geslaagde ideeën uit de jaren tachtig — en dan druk ik me voorzichtig uit.

Iedereen is het er zo langzamerhand overeens dat we in de toekomst langer moeten doorwerken, het kabinet is zelfs van plan om de aow-leeftijd te verhogen; een pleidooi voor

Er valt veel voor te zeggen om tijdelijk oudere werknemers eerder te laten uittreden

herinvoering van de vut lijkt tegen deze achtergrond een heilloze onderneming. Daar pleit ik dan ook niet voor. Maar er valt wel veel voor te zeggen om tijdelijk oudere werknemers eerder te laten uittreden. Stel, een werkgever staat voor de keuze om een veelbelovende 35-jarige medewerker, die hij over een paar jaar waarschijnlijk weer hard nodig heeft, te ontslaan of om een 59-jarige medewerker, die over een jaar of vier toch zou vertrekken, met vervroegd pensioen te sturen. Die keuze zal in het algemeen niet moeilijk zijn, zeker niet als die oudere medewerker ook nog een stuk duurder is. Ook uit

maatschappelijk oogpunt is het verstandiger om ouderen, die vaak al aan het aftellen zijn tot hun pensioen, eerder te laten uittreden, dan de loopbaan van jongeren ruw te onderbreken. Een periode van werkloosheid laat vaak lang zijn sporen na, bijvoorbeeld in de vorm van geknakte carrièreperspectieven. In plaats van oudere werknemers heimelijk met voorrang te laten afvloeien, zoals werkgevers momenteel lijken te doen, is het beter als zij hierover openlijk

Wie de mobiliteit van werk naar werk wil bevorderen moet er eerst voor zorgen dat er voldoende banen zijn — en dat is nu juist het probleem tijdens een recessie

afspraken maken met de vakbonden. Tegelijk kunnen zij dan vastleggen dat het een tijdelijke — of zelfs eenmalige — maatregel betreft. Een soort generaal pardon. Opnieuw een regeling waarvan de babyboomers profiteren ten koste van de jongeren, zullen sommigen tegenwerpen. Maar als je een jongere medewerker voor de keus stelt om te worden ontslagen of mee te betalen aan de vervroegde pensionering van een oudere collega, dan lijkt het me niet moeilijk te voorspellen wat die jongere zal kiezen.

GESUBSIDIEERDE BANEN

10

Een ander geijkt instrument om werkloosheid te bestrijden uit de jaren tachtig — maar meer nog uit de jaren zeventig — was uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector. In 1977 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport *Maken wij er werk van?*²² dat groei van de quartaire sector, zoals deze toen werd genoemd, onvermijdelijk was om het banenverlies in de primaire en secundaire sector (landbouw, bouwnijverheid en industrie)

op te vangen. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig kwam de publieke sector echter steeds meer onder druk te staan door het streven de overheidsuitgaven te beheersen. Uiteindelijk werd dan ook niet de publieke sector, maar de commerciële dienstensector de banenmotor van het poldermodel.

Ook in de huidige economische recessie blijkt die wat suffe en weinig dynamische publieke sector ineens weer heel populair te zijn. Voor een deel juist vanwege het gebrek aan dynamiek: de werkgelegenheid trekt zich daar immers weinig aan van de grillen van de economische conjunctuur. Hoezeer iedereen tegenwoordig ook de mond vol heeft van dynamiek en flexibiliteit, als het economisch tegenzit geven de meesten toch de voorkeur aan stabiliteit en zekerheid. Deze crisis is dus een buitenkans voor de publieke sector om zich te manifesteren als een betrouwbare en degelijke werkgever met een hoge kwaliteit van dienstverlening.

Het valt dan ook te betreuren dat het kabinet in zijn crisispakket alvast een forse bezuiniging heeft ingeboekt door de lonen in de publieke sector op de nullijn te zetten. Als de lonen in de marktsector gelijk op gaan met de inflatie — zoals de sociale partners in het sociaal akkoord hebben afgesproken — dreigt de concurrentiepositie van de publieke sector op de arbeidsmarkt op termijn toch weer te verslechteren.

Behalve voor reguliere banen kan de publieke sector ook uitstekend dienst doen om tijdelijk werklozen op te vangen in additionele banen. Dat bleek vooral in de jaren negentig, toen in het kader van het JeugdWerkGarantieplan, de banenpools en later de melkertbanen en 1D-banen tienduizenden extra arbeidsplaatsen werden gecreëerd. Merkwaardig genoeg werden de meeste gesubsidieerde banen geschapen in een periode waarin de economie sterk aantrok en weer wegbezuinigd onder de eerste kabinetten-Balkenende, toen de economie vertraagde. Gesubsidieerd werk zou juist moeten worden gebruikt als een tijdelijke opvang voor werklozen tijdens een recessie, zoals in het verleden in Zweden het geval was. Wie de mobiliteit van

werk naar werk wil bevorderen zal er immers eerst voor moeten zorgen dat er voldoende banen zijn — en dat is nu juist het probleem tijdens een recessie.

FLEXIBILITEIT EN EMPLOYABILITY

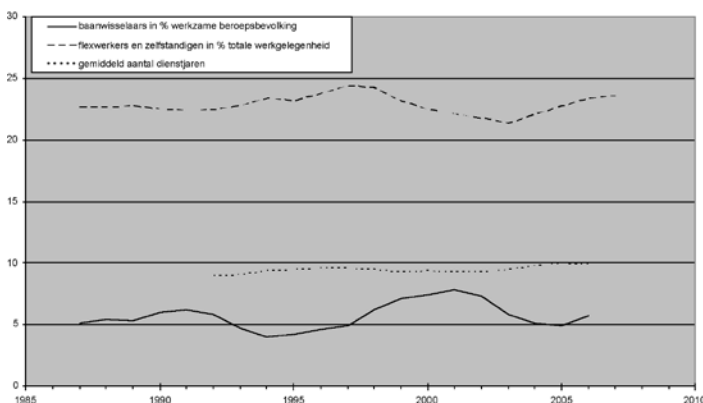
Tot slot zou de economische crisis ook aanleiding moeten zijn om nog eens kritisch te kijken naar een aantal modieuze ideeën over de toekomstige arbeidsmarkt, die de afgelopen jaren tamelijk kritiekloos zijn omarmd. Ik denk aan termen als flexibilisering en werkzekerheid — tezamen flexicurity —, *employability*, zelfstandig ondernemerschap, levenslang leren en de transitionele arbeidsmarkt. De grondgedachte achter al deze ideeën is dat de arbeidsmarkt ingrijpend van karakter verandert, wat ons noopt het arbeidsmarktbeleid en de arbeidsverhoudingen grondig te herzien.

Kenmerkend voor de ‘oude’ arbeidsmarkt en de ‘oude’ arbeidsverhoudingen was de vaste fulltimebaan voor het leven. Op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw, zo wordt ons voorgehouden, bestaat de baan voor het leven niet meer: iedereen moet er rekening mee houden gedurende zijn loopbaan de nodige keren van baan en werkgever te veranderen. Dat vereist dat men

zich regelmatig of zelfs permanent bijschoolt. Volgens sommigen zou het zelfs standaard moeten worden om je rond je veertigste volledig om te scholen en aan een tweede carrière te beginnen. Vastklampen aan de schijnzekerheid van een vaste baan is zinloos; in plaats daarvan moeten werknemers zich richten op werkzekerheid. Het is niet erg je baan te verliezen, als je maar snel elders aan de slag kunt. Die zekerheid ontleen je niet aan rigide ontslagbescherming — die als puntje bij paaltje komt toch onvoldoende bescherming biedt — maar aan een brede inzetbaarheid en het vermogen om te schakelen naar ander werk als je oude werk verdwijnt. Van werknemers en werkgevers vereist dit een heel andere instelling. Vooral die laatsten moeten veel flexibeler worden en voortdurend investeren in hun *employability*, onder meer door een leven lang te leren. Dat is trouwens ook nog eens van groot belang voor onze kenniseconomie.

Het verraderlijke van deze ideeën is dat ze elk op zich genomen zo gek nog niet zijn. Tezamen roepen ze een beeld op van de arbeidsmarkt dat wel heel ver af staat van de werkelijkheid. Enkele feiten (zie figuur): het gemiddelde aantal jaren dat werknemers bij dezelfde werkgever in dienst zijn, is tussen 1992 en 2006 niet afgeno-

Figuur 1 Dynamiek op de arbeidsmarkt, 1987-2007



Bron: CBS (Statline: <http://statline.cbs.nl>), bewerking door de auteur.

men maar toegenomen van negen naar tien jaar. De mobiliteit van baan naar baan schommelt sterk met de conjunctuur maar is in de afgelopen twee decennia gemiddeld gelijk gebleven: ongeveer een op de twintig werknemers verandert jaarlijks van baan. Ook het aandeel van flexwerkers en zelfstandigen in de totale werkgelegenheid is in de afgelopen twintig jaar per saldo niet veranderd, namelijk 23%. Kortom, van al die vermeende ingrijpende veranderin-

In plaats van een leven lang te leren volstaat het om te leren als het nodig is

gen valt in de statistieken niets te bespeuren. Niet alleen komt het beeld van de flexibele en dynamische arbeidsmarkt niet overeen met de werkelijkheid, bijna niemand lijkt het ook als ideaal na te streven. De overgrote meerderheid van de werknemers hecht vooral aan stabiliteit, duurzaamheid en zekerheid (zie figuur 1).

Een in wetenschappelijke kring populair idee, dat aan dit beeld van de hedendaagse arbeidsmarkt ten grondslag ligt, is dat van de transitionele arbeidsmarkt (de term is afkomstig van Günther Schmid van het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung³). Deze wordt gekenmerkt door soepele overgangen tussen de verschillende posities die mensen op en buiten de arbeidsmarkt kunnen innemen:

12. Wie onverhoopt werkloos wordt, kan weer gemakkelijk aan het werk gaan of keert tijdelijk terug naar school. Paradoxaal genoeg gaat een dergelijk model, waarin mobiliteit en dynamiek centraal staan, feitelijk uit van een statische of in ieder geval stabiele arbeidsmarkt. Dit model vormt mede de basis voor pleidooien voor mobiliteit van werk naar werk, zo mogelijk zonder tussenfase van werkloosheid. Prima natuurlijk voor degenen voor wie de overgang naar ander werk een logische stap in hun carrière is. Las-

tiger is het voor degenen wier baan verdwijnt tijdens een recessie, zoals momenteel velen overkomt. Als het totale aantal banen afneemt, zijn er eenvoudigweg niet genoeg banen om alle werklozen snel aan nieuw werk te helpen. De nadruk op flexibiliteit, *employability* en mobiliteit van individuele werknemers heeft ons blind gemaakt voor het macroprobleem van een tekort aan banen. Het idee van werkzekerheid staat en valt met voldoende werk!

Ook de lofzangen op de zelfstandige zonder personeel — de zzzp'er — als de held van de moderne arbeidsmarkt, kunnen wel eens snel verstommen als zij nu het eerst het slachtoffer worden van de economische crisis. Overigens hebben we het wellicht mede aan hen te danken dat de werkloosheid nog niet zo snel oploopt. Als een zzzp'er minder werk omhanden heeft wordt hij immers niet meteen werkloos, maar hij merkt het natuurlijk wel in z'n portemonnee. Heel wat zzzp'ers die qua inkomsten nu onder het bestaansminimum zakken, denken waarschijnlijk met heimwee terug aan die oude vertrouwde vaste baan in loondienst.

Ook vanuit economisch perspectief is het overigens de vraag of we blij moeten zijn met zo'n dynamische en flexibele arbeidsmarkt. Gezien de grote turbulentie op de financiële markten en als gevolg daarvan ook op de goederen- en dienstenmarkten, is het een goede zaak dat er nog een markt is die zich kenmerkt door stabiliteit en daarmee een dempend effect heeft op de heftige conjunctuurgolven.

En dan is er nog de leus van een leven lang leren. Dit idee mag logisch klinken — een kenniseconomie vereist permanente investering in kennis — maar welbeschouwd is het een onzinnige gedachte. Natuurlijk blijven de meeste mensen hun hele leven leren door de ervaring en kennis die ze in hun werk en daarbuiten opdoen — dat is niets nieuws. Het idee dat elke werknemer ieder jaar een paar weken op cursus moet om te zorgen dat zijn kennis up-to-date blijft, zal weliswaar tot een enorme bloei van de commerciële cursuseducatie leiden, maar leidt ook tot een enorme

verspilling. Economisch gezien is het verreweg het verstandigste om mensen aan het begin van hun leven te scholen: dan leren zij over het algemeen het gemakkelijkst, ze derven nog weinig inkomsten en ze trekken het langst profijt van die scholing.

Dat kennis snel zou verouderen is een hedendaags waanidee, dat voortkomt uit het verwarren van kennis en informatie. Informatie veroudert inderdaad vaak snel, maar voor echte kennis geldt dat veel minder. Trouwens, wat moet iemand gaan leren die in zijn huidige functie goed functioneert, heel tevreden is met zijn baan en geen aanwijzingen heeft dat die functie ingrijpend zal veranderen, laat staan verdwijnen? Dan maar een cursusje projectmanagement of effectief communiceren? Een cursus of opleiding volgen als niet duidelijk is waarvoor is weggegooid geld. En aangezien de meeste werkgevers niet kunnen aangeven aan welke kennis en competenties ze over twee of drie jaar behoefte hebben, is het eenvoudig niet mogelijk je daar nu al voor te gaan scholen. In plaats van een leven lang te leren volstaat het om te leren als het nodig is.

Het concept van een leven lang leren gaat bovendien uit van de idee dat als de individuele werknemer maar voldoende kwalificaties — of competenties — heeft, deze altijd in staat zal zijn werk te vinden. Werkloosheid wordt daarmee primair gezien als een gevolg van persoonlijke

tekorten in plaats van als een maatschappelijk verschijnsel dat iedereen kan treffen. Als dit waar zou zijn, zou in landen met een hoger opgeleide beroepsbevolking de werkloosheid structureel lager zijn dan in landen met een minder hoog opgeleide beroepsbevolking. Wie de EU-landen op dit punt met elkaar vergelijkt zal echter constateren dat er geen enkele samenhang is tussen het gemiddelde opleidingsniveau en de werkloosheid.

Het grote voordeel van de huidige economische crisis zou kunnen zijn dat we ons weer bewust worden van de modegevoeligheid en veranderlijkheid, om maar niet te zeggen vergankelijkheid, van veel ideeën die we de afgelopen tien jaar te gemakkelijk als onbetwistbare waarheden hebben aangenomen. Vaak bevatten ‘achterhaalde’ ideeën van twintig of dertig jaar terug meer waarheid en bieden zij meer houvast en inzicht dan de laatste mode of trend.

De kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat het financieel kapitaal een uiterst wankel basis is om een stabiele, welvarende economie op te bouwen. Laten we er daarom voor waken om van arbeid net zo’n flexibele en dynamische productiefactor te maken. Hopelijk dringt op tijd het besef door dat arbeid in de woelige internationale economie van de 21e eeuw misschien wel de laatste factor is die ons nog enige stabiliteit, zekerheid en houvast biedt. Voor een partij die haar naam hieraan verbonden heeft biedt dit een gouden kans.

Noten

- 1 Te vinden op de website van de Stichting van de Arbeid: www.stvda.nl/nl/publicaties/convenanten/1980-1989/1982/19821124.aspx.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977), *Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, Rapporten aan de Regering 13, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 3 Günther Schmid (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98 -206, Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Hoe verder met het voortgezet onderwijs?

Zo goed werd het onderzoek van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen vorig jaar ontvangen, dat het Haagse woordenboek er een lemma bij kreeg: ‘Dijsselbloemproof’.

Bob ten Bruggencate ziet vooral gemiste kansen.

Wie het ‘neoliberale tij’ van privatisering en marktwerking in het onderwijs niet bekritiseert, voedt het. Ook de ‘lappendeken aan leerroutes’ in de onderbouw van het voortgezet onderwijs heeft de commissie niet aan de kaak gesteld. Durft de PvdA tegen de stroom in te roeien? Wie springt er op de bres voor de ‘promotion de tous’?

Basisvorming voor iedereen is een mooi ideaal, beamen **Staf Depla** en **Marijke Linthorst**, maar sommige kinderen leren nu eenmaal het liefst met hun handen. Vmbo en mbo verdienen het om in de schijnwerpers te worden gezet. Meer in het algemeen moet de overheid haar kerntaak uiterst serieus nemen: ‘De vrijheid van onderwijs moet niet worden verward met het recht om slecht onderwijs te geven.’



PARINGKANT

$\frac{1}{3}$ deel



Hoe verder met het voortgezet onderwijs? (1)

Weg met de lappendeken aan leerroutes

BOB TEN BRUGGENCATE

Het stof dat het eindrapport *Tijd voor onderwijs* van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, onder voorzitterschap van Jeroen Dijsselbloem, deed opwaaien is weer wat neergedaald. Na de Tweede Kamer heeft ook de regering het rapport, gepresenteerd op 13 februari 2008, omarmd. De loftuitingen waren verre in de meerderheid.

In de media werden slechts enkele kritische noten gekraakt.¹ Ook in *s&d* verschenen twee analyses, van Greetje van den Bergh en Sietske Waslander.² Zelf heb ik twee fundamentele kritiekpunten.

16 Het eerste betreft de stelling dat de politiek-ideologische inkleuring van onderwijsvernieuwingen leidde tot een snelle afkalving van het draagvlak voor die plannen en daarmee tot het mislukken ervan. De commissie-Dijsselbloem constateert dat er een sterke samenhang heeft bestaan tussen die ideologische inkleuring enerzijds en de tunnelvisie van 'de gesloten beleidskring van verantwoordelijke bewindslieden en vernieuwers' anderzijds.³ Maakt de commissie-Dijsselbloem zelf geen ideologische keuzes?

Een tweede punt van kritiek betreft het laten voortsudderden door de commissie-Dijsselbloem

Over de auteur Bob ten Bruggencate is oud-schoolleraar in het basisonderwijs en voormalig plaatsvervangend directeur onderwijs bij de gemeente Groningen.

Noten zie pagina 22

van het probleem van de grote milieugebonden selectie in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Waarschijnlijk is dit ingegeven door angst om de overheid nieuw beleid te laten ontwikkelen na de vele mislukkingen uit de afgelopen decennia.

ONDERWIJSBELEID MET KLEUR

Ideologie speelt een essentiële rol bij de totstandkoming van politieke keuzes. Ankersmit betoogt zelfs dat een niet-ideologische overheid als instituut 'eo ipso een domme en machteloze overheid is'.⁴ In de praktijk wordt de term ideologie echter vaak geassocieerd met valse of misleidende voorstellingen van de sociale werkelijkheid.

De Franse socioloog Boudon⁵ ontwikkelde criteria voor het categoriseren van ideologieën: zijn ze waar, zingevend, irrationeel dan wel rationeel? Binnen een ideologie die stoelt op rationaliteit — zoals de sociaal-democratie — zijn redeneringen en argumenten consistent: ze veranderen niet van dag tot dag. Ze leiden tot tastbare maatschappelijke uitkomsten die controleerbaar een relatie hebben met de doelen van een ideologie. Dat geeft vertrouwen en geeft aanleiding tot adhesiebetuigingen. Ze maken ook begrijpelijk dat er bepaalde keuzes worden gemaakt of achterwege gelaten. Ideologie kan aldus worden opgevat als 'pogingen om aan anders onbegrijpelijke situaties betekenis te geven

op een zodanige wijze dat het mogelijk wordt er doelgericht in te handelen'.⁶

De laatste decennia domineert de gedachte dat ideologieën een beperkte betekenis hebben, vaak in negatieve zin. Aan het einde van de vorige eeuw speelden de grote partijen verstopperij met hun (eigen) politiek-ideologische opvattingen — alleen Frits Bolkestein deed daar niet aan mee, die vond dat de liberale ideologie in de gehele wereld had gezegevierd.⁷ De grote partijen vonden elkaar in een ideologisch 'poldermodel' met vele neoliberale trekken: vergroting van de marktwerking, verzelfstandiging van overheidstaken, privatisering, een terugtrekkende overheid. Dat het neoliberalisme zo de boventoon voerde had uiteraard invloed op het politieke beleid, dus ook op het onderwijsbeleid.

Termen als 'tunnelvisie' en 'politiek-ideologisch' gebruikt de commissie-Dijsselbloem zonder ze nader te definiëren. In haar optiek ging er iets mis met de brede overeenstemming over 'de keuze om bijvoorbeeld in de onderbouw van het voortgezet onderwijs een breed curriculum aan te bieden gericht op burgerschapsvorming'.⁸ Dat op zichzelf past, aldus de commissie, binnen het mandaat van de overheid: het gaat daar om het 'wat'. Problemen ontstonden er vanwege 'de politiek-ideologische inkleuring van de plannen, de ongewenste sturing op de pedagogisch-didactische aanpak (het "hoe")', en de grote onderschatting van de implementatie van onderwijsvernieuwingen'.⁹

Dat er veel is misgelopen bij de implementatie van onderwijsvernieuwingen klopt. Dat de overheid zich niet te veel met de microsituatie in de scholen moet bezighouden is ook waar, al is het te kort door de bocht om te concluderen dat de overheid zich er in het geheel niet mee moet bezighouden.¹⁰ Fundamenteel is de fout die de commissie maakt door de hoofdoorzaak van het mislukken van de onderzochte onderwijsvernieuwingen te zoeken in een al te sterke politiek-ideologische inkleuring van die plannen. Het tegenovergestelde is waar: het was juist een aanzienlijke kleurloosheid, gekoppeld aan een overdaad aan ad hoc genomen besluiten

en pogingen tot bijsturen, die problemen in de hand werkte.

Onderwijsbeleid is een grondwettelijke taak van de overheid. Politici horen er sturing aan te geven vanuit hun ideologische overtuigingen. Op basis daarvan formuleren zij politieke opvattingen, zoals een visie op onderwijs.

Alleen een rationeel-ideologisch uitgangspunt kan richting geven aan langlopend, veelomvattend onderwijsbeleid

Daaruit ontstaat concreet onderwijsbeleid dat invloed heeft op de onderwijspraktijk — dus ook op de microsituatie. Het is van groot belang dat politici met betrokkenen communiceren over hun ideologische uitgangspunten en dat zij draagvlak creëren voor hun beleid. Dat zal ondersteund moeten worden met voldoende middelen en infrastructurele voorzieningen en er zullen duidelijke doelen en randvoorwaarden moeten worden gesteld. Maar de kern van de zaak blijft dat alleen een rationeel-ideologisch uitgangspunt richting kan geven aan langlopend, veelomvattend onderwijsbeleid.¹¹

Op het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' dat de commissie-Dijsselbloem hanteert levert Sietske Waslander scherpe kritiek in haar artikel in *SE-D*. Dat onderscheid is inderdaad nogal gekunsteld. Wat moet de overheid bijvoorbeeld doen met de constatering van de Rijksinspectie dat de daling van de prestaties in het rekenonderwijs geheel te wijten zijn aan het 'realistisch rekenen'?¹² Het gaat hier tegelijkertijd over de inhoud en de didactiek van het rekenen. Die zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Uit haar analyse van het broddelwerk van de overheid bij de onderwijsvernieuwingen in de afgelopen decennia trekt Waslander de conclusie dat de overheid zich dient terug te trekken

uit dit veld; zij heeft er hooguit nog een rol op hoofdlijnen. Waslander acht de voortekenen niet gunstig om 'überhaupt via parlementaire besluitvorming een consistent onderwijsbeleid te voeren waarmee meer verscheidenheid en dynamiek in het stelsel ontstaan'.¹³ Hier trapt ze, mijns inziens, in de val van het neoliberale denken, dat ertoe heeft geleid dat sinds de jaren tachtig Rijk en gemeenten op steeds grotere afstand van de scholen zijn komen te staan. In alle grote steden deed het gemeentebestuur het openbaar onderwijs in de uitverkoop, door een verzelfstandigd schoolbestuur (openbare stichting) voor deze scholen toe te staan. Tegenwoordig bedelen gemeenten bij de centrale overheid om instrumenten en bevoegdheden om moeilijke jeugd aan te pakken, maar een van

Bij de invoering van de basisvorming is scholen een veel te grote vrijheid gegeven — dat was de grondfout

de belangrijkste instrumenten daarvoor, het openbaar onderwijs, gaven ze zelf uit handen! Mijns inziens zou de conclusie uit het betoog van Waslander moeten zijn dat de overheid haar performance in het onderwijsbeleid moet verbeteren. Terecht wijst zij erop dat een consistent beleid voor de lange termijn een must is; alleen zo kan scholen duidelijkheid worden geboden. Zo'n beleid berust, noodzakelijkerwijs, op heldere ideologische keuzes.

GRONINGER EXPERTISE

Een voorbeeld. Neem nu de keuzes die Jacques Wallage maakte in de periode dat hij staatssecretaris van Onderwijs was, van 1989 tot 1993. Wallage kwam voor uiterst belangrijke beslissingen te staan over omvangrijke onderwijsvernieuwingen, waarbij de invoering van

de basisvorming het scharnierpunt vormde. Gebleken was dat leerlingen uit sociaal zwakkere milieus er nadeel van ondervinden als zij reeds op twaalfjarige leeftijd een schooltype moeten kiezen. Van gelijke kansen is in een verticaal georganiseerd onderwijsstelsel als het Nederlandse onvoldoende sprake.¹⁴ Uitgaande van de sociaal-democratische ideologie koos Wallage ervoor sociaal-zwakkere leerlingen op een hoger plan te brengen ('promotion de tous'), door de introductie van een breed vakkenaanbod voor alle leerlingen gedurende de fase van de 'basisvorming'. Gemeenschappelijk cultuurbezit zou men dat kunnen noemen, een minimumpakket waar alle leerlingen vertrouwd mee moeten worden gemaakt, uiteraard niet zonder rekening te houden met verschillen in kennis, vaardigheden, motivatie en interesse.¹⁵

Het is onzin om Wallage aan te rekenen dat hij als staatssecretaris politiek-ideologisch gekleurde keuzes maakte. Van een politicus mag men juist verwachten dat hij dat doet en dat hij zich daar goed bewust van is. De grondfout die ik constateer is een heel andere, namelijk dat er vanaf het moment van de invoering — Wallage verliet kort daarna het departement — een veel te grote vrijheid aan scholen is gegeven om de basisvorming naar eigen believen in te richten. Het was zeker niet zo dat scholen zich als makke schapen naar de slachtbank lieten leiden.¹⁶ Een belangrijke storende factor bij de implementatie van het beleid was bovendien het sterk confessioneel-ideologisch geladen artikel 23 van de Grondwet dat handelt over de vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs. Al vrij snel vielen scholen terug op oude, bekende selectieprocessen die veelal gekoppeld waren aan het categoriale onderwijsstelsel in het voortgezet onderwijs. Verder had het mislukken van het beleid veel te maken met de grote onduidelijkheid over de concrete inhoud van de basisvorming, over het invoeringsproces en over de zin en strekking van de einddoelen van het beleid. Aan de facilitering schortte ook nog eens van alles.

Een interessante vraag is of bij een voortzetting van het staatssecretariaat van Wallage op het departement van onderwijs de koers wel zou zijn vastgehouden en of de gestelde doelen beter zouden zijn gerealiseerd via een consequente uitvoering van het beleid. Ik zou daar een positief antwoord op willen geven. Die overtuiging baseer ik op de successen die op onderwijsvlak werden geboekt in Groningen in de tijd dat Wallage daar wethouder was (1972-1981). Anders dan elders in het land verliepen complexe en langdurige onderwijsinnovaties in de stad Groningen tamelijk succesvol. Zo werd in het basisonderwijs een gemiddelde achterstand van drie standaardpunten op de Cito-toets ten opzichte van het landelijk gemiddelde weggewerkt. Niet alleen was Wallage de politiek-ideologische grondlegger van het lokale onderwijsbeleid, hij gaf ook stevig leiding aan de uitvoering ervan. In het achterstandenbeleid werd gekozen voor de 'cultuurvisie', niet voor de visie van het 'instrumenteel deficit' die in binnen- en buitenland zeer populair was.¹⁷ Uiteindelijk zou die route leiden naar de oprichting — sterk geïnspireerd door D66-wethouder Pijlman — van Vensterscholen, die tegenwoordig in het hele land bekendheid genieten onder de naam 'brede scholen'. Langzamerhand wint de cultuurvisie terrein op de deficitvisie, een ontwikkeling waarvan ook de brede aanpak van achterstandenproblematiek in de zogenoemde Vogelarijken getuigt.

VERSPLINTERING

Of in een onderwijsstelsel waar de eerste jaren van het voortgezet onderwijs zijn geïntegreerd — veel hooggeïndustrialiseerde landen kennen een middenschoolachtige constructie — de kansen van jongeren uit lagere sociale milieus groter zijn dan in een categoriaal systeem als het Nederlandse, waar de selectie al vroeg plaatsvindt, is overigens een vraag die door onderzoek niet eenduidig wordt beantwoord. Naar verschillen tussen de schoolloopbanen van jongeren is veel studie verricht.¹⁸ De verschillen in prestaties blijken klein te zijn; zwakke

leerlingen lijken in een geïntegreerd stelsel licht in het voordeel. Veel hangt af van welke differentiatievorm en didactische aanpak men kiest. Er zijn differentiatievormen (bijvoorbeeld niveaugroepen) binnen geïntegreerde scholen voor voortgezet onderwijs denkbaar die uiteindelijk dezelfde effecten hebben als een categoriaal systeem. Onderwijs socioloog Jaap Dronkers stelt dat het erom gaat leerlingen zo veel mogelijk (voor)bij latere selectiemomenten te brengen: hoe later die momenten, des te kleiner is de invloed van het gezinsmilieu.¹⁹

Het moet gaan om de 'promotion de tous' en dat principe conflicteert met het recht op vrije individuele ontplooiing

Een stelsel met een middenschool of een andere vorm van geïntegreerd onderwijs, bijvoorbeeld binnen een scholengemeenschap, kan die invloed helpen terugdringen en op die manier gelijke kansen bevorderen. De overdracht van gemeenschappelijk cultuurbezit aan alle jongeren kan zo ook worden gerealiseerd. Een voorwaarde is wel dat deze twee doelen dan ook werkelijk de belangrijkste intenties zijn achter het onderwijsbestel. Het moet gaan om de 'promotion de tous' en dat principe conflicteert met het recht op vrije individuele ontplooiing.

In Nederland zien we juist dat de structuur van de basisvorming zich als een kameleon aanpasse aan de individuele ontplooiingsmogelijkheden van scholieren. De overdracht van het gemeenschappelijke cultuurbezit, op een hoger niveau dan dat van de basisschool, is steeds verder uit beeld geraakt. Langzamerhand dreigt de fragmentatie in allerlei stroompjes uit de hand te lopen. Voor ieder knelpunt bij leerlingen wordt een nieuwe route bedacht. Met een dergelijke versplintering wordt het ideaal van gelijke kansen zeker niet dichterbij gebracht.

Het was mij dan ook een raadsel hoe men, toen midden jaren negentig de eerste ideeën over het vmbo de ronde deden, dacht tot een imagoverbetering van het vbo te komen terwijl het mavo de vrijheid werd gegeven om wel of niet met het vbo in één school samen te gaan. Bij de invoering van de wet in 1999 bleef die vrijheid bestaan. De naam van 'mavo' werd veranderd in theoretische leerweg, maar dit type onderwijs bleef zitten waar het zat: bij het avo. Intussen fungeren de mavo-leerlingen in me-

De fragmentatie in allerlei stroompjes dreigt uit de hand te lopen: voor ieder knelpunt bij leerlingen wordt een nieuwe leerroute bedacht

nige scholengemeenschap als een melkkoe om kleinere groepen in het havo/vwo mogelijk te maken. Veel vmbo-scholen zijn, kortom, de vbo-scholen gebleven die ze al waren, met dezelfde leerlingpopulatie als voorheen — of zelfs een gecompliceerdere, doordat enkele typen voortgezet speciaal onderwijs in het vmbo werden geïntegreerd. Daar dacht men de leerwegondersteuning voor uit. In feite is de ene opleiding waar alle kinderen werden voorbereid op een beroep, het vbo, nu opgedeeld in vier hiërarchische niveaus. Dat komt dus neer op een verdere verticalisering.

20 Dominant blijft de gedachte dat voor elke twaalfjarige bepaald kan worden in welke stroom hij of zij terecht moet komen. Er zijn er, zoals de commissie-Dijsselbloem, die denken dat door het scheppen van meer dwarsverbanden en grotere mogelijkheden tot stapeling er een betere op-, af- en doorstroming zal gaan plaatsvinden binnen hetzelfde gefragmenteerde onderwijssysteem. Ik plaats daar grote vraagtekens bij en vraag mij af wat daarvan de wetenschappelijke onderbouwing is. De commissie-

Dijsselbloem zet geen stap in de richting van een afzwakking van de categoriale en gefragmenteerde structuur van het voortgezet onderwijs. Zij voegt er zelfs nog een categorie aan toe: de arbeidsmarktgerichte leerweg.

Als deze verticalisering gepaard gaat met neoliberale maatregelen als vergroting van de marktwerking in het onderwijsveld en terugtrekking van de overheid (versterking van de concurrentie, 'de school als bedrijf', scholen louter op output beoordelen, de afrekencultuur), dan zal dat selectiemechanismen die de marktpositie van een school versterken extra aantrekkelijk maken — denk aan het weren van moeilijke leerlingen, toenemende segregatie van witte en zwarte scholen, groei van avo-scholengemeenschappen (met van het vmbo dus uitsluitend de theoretische leerweg) en toename van het aantal zelfstandige gymnasia. Het is een illusie te denken dat er op deze manier een gedegen, niet door afkomst beïnvloede doorstroming in de onderbouw van het voortgezet onderwijs tot stand zal komen. Door de bank genomen blijft elke leerling naar het type onderwijs gaan waar hij of zij voor lijkt voorbestemd: zo vader, zo zoon. Voor kinderen uit de nieuwe sociale onderklasse van allochtonen geldt dat zij overwegend naar het vmbo, met al zijn verschillende leerwegen, zullen blijven gaan, net als autochtone leerlingen uit de lagere sociaal-economische milieus.

EEN INSPIRERENDE VISIE

Het zal duidelijk zijn dat ik de door Waslander gesuggereerde initiatieven voor privatisering in het onderwijs niet onderschrijf.²⁰ Verdere onoverzichtelijkheid en fragmentering van het voortgezet onderwijs en vergroting van segregatieverschijnselen zullen daarvan het gevolg zijn. Ook nu al bestaat er, zoals eerder opgemerkt, een zeer grote vrijheid voor scholen om eigen beleid te voeren. De vraag is echter of hun sturend vermogen wel groot genoeg is; de suggesties van Waslander om dat te vergroten zijn wel de moeite waard.

Te twisten valt er ook over een andere gedachte, van Van den Bergh, dat voor de autochtone bevolking geldt dat 'de lagere strata (...) vrijwel "uitontwikkeld" zijn als het gaat om de bijdrage die *de school* kan leveren in het doorstromen naar het hoger onderwijs'.²¹ Voor leerlingen uit migrantenmilieus trekt zij nadrukkelijk een tegenovergestelde conclusie: hun onderwijskansen zijn nog onvoldoende tot ontwikkeling gebracht. Deze stellingname brengt de discussie in herinnering die eind vorige eeuw werd gevoerd naar aanleiding van het boek *The bell curve* van de Amerikanen Herrnstein en Murray.²² Daarin wordt gesteld dat de meritocratische werking van het onderwijs in de vs vrijwel optimaal is: de efficiency in de doorstroming is zeer groot. Het gevolg is dat de cognitieve elite steeds verder verwijderd raakt van de rest van de bevolking. Aangezien erfelijkheid volgens de auteurs in hoge mate (60%) het IQ bepaalt is meteen aangetoond waarom allerlei compensatie- en stimuleringsprogramma's mislukken. Op deze visie zijn veel felle reacties gekomen. Met hetzelfde materiaal van Herrnstein en Murray werd twee jaar later precies het omgekeerde aangetoond door Fischer et al.²³ — een mooi voorbeeld van de soms geringe eenduidigheid in de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek.

Behoedzaamheid is geboden. Voor je het weet wordt het gelijke-kansenbeleid bij het vuilnis gezet. Soms waait de wind uit onverdachte hoek. Zo bracht de Wiardi Beckman Stichting in 1992 het boekje *Een school om te kiezen* van Hans Wansink uit. Onderwijs kon volgens Wansink geen bijdrage leveren aan het verkleinen van sociale ongelijkheid.²⁴ Hij bepleitte verregaande liberalisering en introductie van het marktmechanisme in het onderwijs. In latere wbs-publicaties werden heel andere stellingen betrokken.²⁵

Hoewel haar felle aanklacht tegen een 'politiek-ideologische inkleuring' van onderwijsbeleid anders doet vermoeden, maakt ook de commissie-Dijsselbloem ideologisch gerichte keuzes. Daar is niets op tegen, sterker nog: po-

litici horen dat te doen. Het probleem is alleen dat de commissie de indruk wil wekken dat haar conclusies juist van ideologie gespeend zijn. In feite is de inslag van het advies van de commissie-Dijsselbloem een neoliberale: zij kiest voor grote autonomie voor de scholen, die gaan over het 'hoe'. De overheid bepaalt het 'wat' en toetst aan de hand daarvan de onderwijsresultaten. Voor het 'wat' moet eerst draagvlak gecreëerd worden bij de onderwijsbesturen en bij de professionals, de leraren. Dit alles vindt plaats

In de kern komt mijn kritiek op de commissie-Dijsselbloem erop neer dat zij het neoliberale tij van privatisering en marktwerking in het onderwijs laat voortkabbelen

binnen een onderwijsbestuurlijk stelsel waarin vele verantwoordelijkheden mét het bijbehorende geld — en dat zijn grote bedragen — in de afgelopen twee decennia door de overheid zijn overgedragen aan verzelfstandigde onderwijsbesturen. Zelfs het openbaar onderwijs is min of meer geprivatiseerd.

Dit proces is vergelijkbaar met de privatisering van tal van andere overheidsorganen (energiebedrijven, woningcorporaties, zorginstellingen). Het heeft de machtsverhoudingen drastisch gewijzigd. De rol van de overheid is zeer ingeperkt. De commissie-Dijsselbloem mag dan beweren dat de overheid haar regierol weer zal opeisen²⁶, zij laat na zich expliciet uit te spreken over wijziging van de neoliberale machtsverhoudingen. De reeks van instrumenten die zij voorstelt ter toetsing van de kwaliteit van het onderwijs op scholen komt daardoor in de lucht te hangen. Nu al zijn er tal van voorbeelden die duidelijk maken dat de overheid vrijwel met lege handen staat als onderwijsresultaten onder de maat zijn. Denk aan iederwijsscholen, slecht presterende scho-

len in de grote steden (waaronder scholen van islamitische signatuur), schooluitval in het mbo, tegenvallende resultaten van het rekenonderwijs, de vergroting van de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden, enzovoort. In de kern komt mijn kritiek op de commissie-Dijsselbloem erop neer dat zij het neoliberale tij van privatisering en marktwerking in het onderwijs laat voortkabbelen. Doordat zij verzuimt een alternatief te formuleren voor het neoliberale denken, maakt zij zichzelf tegen wil en dank medeplichtig aan deze zienswijze.

Daarnaast stel ik vast dat de commissie in haar denken over de vormgeving van het voortgezet onderwijs aan tunnelvisie lijdt: men wenst of durft niet te discussiëren over de lappendeken aan leerroutes in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, laat staan over

de vraag of die fragmentatie wel bevorderlijk is voor een gelijke of, zo men wil, billijke verdeling van onderwijskansen. Daar lijkt een taboe op te rusten. De integrerende functie van de onderbouw wordt afgewezen en zelfs veroordeeld.²⁷ Het streven naar gedeeld cultuurbezit voor alle burgers van morgen raakt op deze manier steeds verder buiten beeld. De segregatie van bevolkingsgroepen zal er eerder door worden bevorderd dan geremd.

Het is van groot belang dat de Partij van de Arbeid deze thema's grondig bespreekt. Zij moet niet schromen om, uitgaande van haar ideologie, een consistente langetermijnvisie te ontwikkelen. Geboden is een inspirerend, sociaal-democratisch antwoord op de sterke neoliberale trends in ons onderwijs en het onderwijsbeleid.

Noten

- 1 R. J. in 't Veldt, 'Het broddelwerk van Dijsselbloem', in: *NRC Handelsblad*, 14 april 2008.
- 2 G. van den Bergh, 'Laat geen enkel talent verloren gaan. De actualiteit van sociaal-democratische onderwijsidealën', in: *s&D* 2008/4, p. 11-20. S. Waslander, 'Minder overheid voor meer dynamiek in het onderwijs', in: *s&D* 2008/10, p. 44-53.
- 3 Commissie-Dijsselbloem, *Tijd voor onderwijs*, Den Haag: Tweede Kamer, 2008, p. 129-130.
- 4 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, Kampen, Kok Agora, 1997, p. 295.
- 5 R. Boudon, *L'idéologie. L'origine des idées reçues*, Fayard, 1986.
- 6 Het citaat is van Joop Goudsblom (zie J. Goudsblom, *Balans van de sociologie*, Utrecht, Het Spectrum, 1974, p.135) die de omschrijving van het begrip 'ideologie' heeft overgenomen van Clifford Geertz. Zie C. Geertz, 'Ideology as a cultural system', in: D.A. Apter, *Ideology and discontent*, Londen, The free press of Glencoe, 1964, p. 64. De etnoloog Geertz leverde, evenals de postmodernisten, impliciet kritiek op het verlichtingsdenken.
- 7 G. Voerman, 'Bij een feestrede van F. Bolkestein. Over hybris en historie', in: *s&D* 1998/4, p. 176.
- 8 Commissie-Dijsselbloem, *ibid.*, p. 131.
- 9 *Ibid.*
- 10 Zie ook S. Waslander, *ibid.*, p. 48.
- 11 Een belangrijke conclusie in mijn proefschrift (zie noot 16).
- 12 Inspectie van het onderwijs, *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2006/2007*, Utrecht, 2008, p. 173.
- 13 S. Waslander, *ibid.*, p. 50.
- 14 Zeker ook allochtone leerlingen krijgen vaak een te laag advies voor het voortgezet onderwijs. Zie C. Speksnijder, 'Allochtone leerling vaak onderschat', in: *de Volkskrant*, 13 mei 2008, p. 1.
- 15 Zie bijvoorbeeld: Gemeentebestuur Groningen, *Schoolplan 1984*, Leon van Geldermiddenschool, Groningen, 1984.
- 16 Zie B. H. ten Bruggencate, *Het laatste kwartier, Gelijke kansen in het Groninger onderwijsbeleid in de jaren 1975-2000*, Assen, Van Gorcum, 2005 (proefschrift), p. 206-210. Dit historisch-onderwijssociologische onderzoek heeft betrekking op het basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs in Groningen. De invloed van het landelijke beleid op het plaatselijke beleid kwam daarin aan de orde. Ideologische strijd werd in het Groningse niet gemeden. Groningen is de stad waar de eerste nieuwe middenschool werd gesticht en — onder een andere naam — de eerste 'brede school'.
- 17 Het voert te ver om deze twee visies op het gelijke-kansenbeleid hier verder uit te werken (zie daarvoor: B. H. ten Brug-

- gencate, *ibid.*, p. 31-55). Tegen de achtergrond van discussies over 'tunnelvisie' en ideologie is het wel goed om op te merken dat decennialang is vastgehouden aan de deficitvisie, terwijl de achterstanden bij leerlingen niet werden ingelopen, zoals de Rekenkamer in 2001 constateerde. Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Aanpak Onderwijsachterstanden, Rapport Algemene Rekenkamer 'Bestrijding van onderwijsachterstanden'*, kamerstuk 27020 nr. 22, vergaderjaar 2000-2001.
- 18 Zie bijvoorbeeld: J.L. Peschar, 'Hoe vertellen we het meneer Van Kemenade? Over onderwijs en verdelingsvraagstukken', in: *S&D* 1989/1, p. 42-47. J.L. Peschar, *Over kennis en kansen*, Groningen, RUG, 1989. H. Fend, *Gesamtschule in Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs*, Weinheim, Beltz, 1982.
- J. Dronkers, 'Gelijkheid van onderwijskansen: een illusie?', in: *S&D* 1993/9, p. 405-411.
- 19 J. Dronkers, *ibid.*
- 20 S. Waslander, *ibid.*, p. 50.
- 21 G. van den Bergh, *ibid.*, p. 15.
- 22 R.J. Herrnstein en Ch. Murray, *The bell curve. Intelligence and class structure in American life*, New York, The Free Press, 1994.
- 23 C.S. Fischer et al., *Inequality by design. Cracking the bell curve myth*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- 24 H. Wansink, *Een school om te kiezen, Naar een actuele onderwijspolitiek*, Amsterdam, Bert Bakker/WBS, 1992. 'Recent onderzoek ondersteunt de stelling dat substantiële verkleining van verschillen tussen sociale groepen door middel van het onderwijs een illusie is', aldus de auteur (p.11). Hij pleit voor 'liberaliseren (...), professionaliseren (...), innoveren (...) en controleren, alsmede herstructureren' (p.16).
- 25 Zie *Leergeld. Sociaal-democratische onderwijspolitiek in een tijd van nieuwe verschillen*, Amsterdam, Mets & Schilt/WBS, 2005. Zie ook Jaap Dronkers, *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*, Amsterdam, Mets & Schilt/WBS, 2007.
- 26 'Den Haag eist de regie weer op', interview met Jeroen Dijsselbloem, in: *de Volkskrant*, 13 februari 2009, p. 2.
- 27 Commissie-Dijsselbloem, *ibid.*, p. 132.

Hoe verder met het voortgezet onderwijs? (2)

Het beroepsonderwijs: zonder maatwerk geen vakwerk

STAF DEPLA & MARIJKE LINTHORST

Het sociaal-democratisch ideaal van gelijke kansen op zelfontplooiing voor allen — ongeacht afkomst, achtergrond of inkomen — heeft nog niets van zijn waarde verloren. De motor van de emancipatiemachine was en is het onderwijs: dankzij het onderwijs is het in de vorige eeuw in relatief korte tijd gelukt om arbeiderskinderen een grote achterstand te laten inlopen en hun een eerlijke kans op een goede toekomst te bieden. Anno 2009 zijn onder de kwetsbaarste leerlingen veel nakomelingen van migranten.¹ Zal de sociaal-democratie haar opdracht ook voor hen waarmaken?

24 Om alle leerlingen in staat te stellen hun talenten optimaal te ontplooiën, opdat zij volwaardig kunnen meedoen in onze samenleving, moet het onderwijs van hoge kwaliteit zijn. Dat garanderen is een kerntaak van de overheid. Niet voor niets staat er in het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet: 'Onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering.' Ten onrechte wordt dit eerste lid nogal eens overvleugeld door het tweede deel van hetzelfde artikel 23, over de vrijheid van de inrichting van het onderwijs.

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid niet wegkijkt, maar haar verant-

Over de auteurs Staf Depla is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid. Marijke Linthorst is redacteur van S&D en lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid.

Noten zie pagina 29

woordelijkheid neemt wanneer de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Daarom is het zo pijnlijk dat de parlementaire onderzoekscommissie over de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs, de commissie-Dijsselbloem, in haar eindrapport moest concluderen dat het beoogde doel van de vernieuwing, namelijk het verbeteren van onderwijskansen voor kinderen in kwetsbare posities, niet is bereikt.² Of zoals het kabinet in zijn beleidsreactie schrijft: 'In een poging alle leerlingen naar een zo hoog mogelijk niveau te tillen, kreeg een flink aantal leerlingen onderwijs aangeboden dat niet bij hen paste.'³ Zwakke en kwetsbare leerlingen die goed onderwijs juist zo hard nodig hebben, vallen nu te vaak tussen wal en schip.

Om echt het beste uit kinderen te halen, zullen we ambitieus met talent om moeten gaan en kunnen we niet teruggrijpen op eenvormige oplossingen. Juist voor kwetsbare leerlingen geldt dat gelijke kansen vragen om ongelijke behandeling.

OVERVLOED AAN DOELEN

De meeste leerlingen in het voortgezet onderwijs (54%) gaan naar het vmbo. Dat schooltype presteert veel beter dan veel mensen denken, concludeerde de commissie-Dijsselbloem, maar het negatieve imago is hardnekkig. Het vmbo is een schooltype geworden waar je niet voor kiest, maar waar je naartoe gaat als er 'niet méér in zit'.

De oorzaak ligt in de lage status van de beroepsrichtingen waar het vmbo voor opleidt, maar ook in concrete problemen die zich op sommige scholen, met name in de grote steden, voordoen: onveiligheid (de straatcultuur die binnendringt op de scholen), de soms problematische kwaliteit van het onderwijs en de concentratie van zorgleerlingen.

In dit licht mag de Partij van de Arbeid ook zichzelf de nodige verwijten maken. Het vmbo is — onder directe verantwoordelijkheid van bewindslieden van PvdA-huize — opgezet met de beste bedoelingen: er moest een betere aansluiting van het vbo op het mbo gerealiseerd worden. Het was nadrukkelijk de bedoeling dat het vmbo geen eindonderwijs zou zijn, maar *voorbereidend* middelbaar beroepsonderwijs. Om dit te bewerkstelligen werden de mavo en het vbo samengevoegd in het vmbo. Bovenop deze operatie, die al ingewikkeld genoeg was, kwamen twee andere ontwikkelingen, te weten invoering van de basisvorming en de opheffing — in het kader van ‘Weer samen naar school’ — van de vso-lomscholen. Leerlingen die voorheen naar het voortgezet speciaal onderwijs werden verwezen, moesten voortaan, met extra middelen, worden opgevangen in het vmbo. Als klap op de vuurpijl werd er een grootscheepse schaalvergroting ingezet in het mbo. Achteraf kunnen we constateren dat het vmbo overladen is met een overvloed aan beleidsdoelstellingen.

Als Nederland een kenniseconomie wil zijn, dan vormt het middelbaar beroepsonderwijs het fundament daarvan. Toch lijken velen te denken dat het niet erg is als het uitvoerende werk wordt uitbesteed aan lagelonenlanden, zolang de know-how maar hier blijft. Het is de vraag of het zo zal werken; kennis kan zich ook daar vestigen waar de productie plaatsvindt. Bovendien heeft onze maatschappij behoefte aan vakmensen hier ter plekke. Loodgieters, elektromonteurs, metaalbewerkers en timmerlieden zijn nauwelijks te krijgen; in het onderwijs en de verzorging zullen ook de komende jaren veel mensen nodig zijn.

Tel daarbij op dat bijna de helft (40%) van de leerlingen uit het mbo doorstroomt naar het ho-

ger beroepsonderwijs en het belang van vmbo en mbo is glashelder. Toch hebben we het jarenlang verwaarloosd. Als we daar nu meer aandacht aan willen besteden komt onmiddellijk de vraag op hoe het mbo zijn vakmensen moet opleiden. Voor ons staan twee criteria centraal. Ten eerste: er moet ruimte zijn voor maatwerk en differentiatie, zodat leerlingen het onderwijs krijgen dat bij hen past en zij daadwerkelijk geboeid worden door hun lessen. Ten tweede: het onderwijs moet leerlingen structuur bieden en ook iets van hen verwachten, eisen aan hen stellen.⁴

HOOFD OF HANDEN

Voor leerlingen die beter in de praktijk leren dan in de schoolbankjes of die al jong weten waar ze heen willen, moeten vak- en/of ambachtsscholen worden ingericht. Zo krijgt deze groep een kans om op jonge leeftijd een beroepsgerichte, specialistische opleiding te volgen. Bij de vorming van het vmbo was dit uitdrukkelijk niet de bedoeling. De basisvorming en het voorbereidende karakter van het vmbo moesten ervoor zorgen dat ieder-

Vmbo-leerlingen worden niet geselecteerd op wat ze kunnen, maar op wat ze niet kunnen

een zou beschikken over een bepaalde hoeveelheid kennis, waarmee niet alleen volwaardig op de arbeidsmarkt gestart kan worden, maar

25

waarmee ook de grondslag gelegd is om nieuwe ontwikkelingen bij te benen. Dat is een mooi ideaal, maar in de praktijk heeft het niet zo gewerkt. De talenten van veel vmbo-leerlingen sluiten niet aan bij een theoretische aanpak. Zij zijn vaak praktisch ingesteld en leren met hun handen. Door de nadruk op de algemeen vormende vakken is een averechts resultaat bereikt. Waar het de bedoeling was om het vmbo mee te nemen in de vaart der volkeren, is het vmbo voor veel

leerlingen en hun ouders verworden tot een negatieve keuze. Je gaat niet naar het vmbo omdat je ergens goed in bent, maar omdat je niet in staat bent havo of hoger te doen. Anders gezegd: vmbo-leerlingen worden niet gewaardeerd en geselecteerd op wat ze kunnen, maar op wat zij niet kunnen.

Hét argument voor algemeen vormende vakken is altijd geweest dat kennis in de hedendaagse complexe samenleving snel verouderd. Een vroege specialisatie zou er dan al snel toe leiden dat deze leerlingen op een doodlopende weg terecht komen. Wij denken dat dit niet zo'n vaart loopt. Ook op het werk wordt er voortdurend bijgeleerd: technieken veranderen en werknemers veranderen mee. Bovendien is algemeen vormende kennis niet per definitie bestand tegen veroudering. Een pleidooi voor dit soort kennis legt al helemaal weinig gewicht in de schaal als de leerling afhaakt en zonder diploma de school verlaat omdat hij deze kennis niet ziet zitten.

Wat wij bepleiten behelst geen terugkeer naar vroeger. De tijden zijn veranderd, alleen al het gereedschap waarmee wordt gewerkt is anders dan vroeger. Er worden ook allerlei nieuwe manieren ontwikkeld om leerlingen met vakken kennis te laten maken. In Zeeland is een vmbo-school gestart met een beroepsgerichte opleiding Multimedia, Theater en Vormgeving. Hierdoor komen jongeren op een voor hen aansprekende manier toch in aanraking met onder meer lichttechniek en decorbouw. Vaak stromen zij daarna door naar technische mbo-opleidingen waarmee ze met gemak werk vinden.

Het valt niet te ontkennen dat de expertise van scholen om wat moeilijkere leerlingen binnenboord te houden enorm is toegenomen. Dat is winst. Tegelijkertijd moeten we erkennen dat het beleid is doorgesloten. Tot op zekere hoogte kunnen zwakkere leerlingen zich optrekken aan sterkere leerlingen. Maar dat gaat alleen op als het om een beperkte groep zwakkere leerlingen en een grote groep sterkere leerlingen gaat. De poging om de zwakken zich te laten optrekken aan de sterken is in het vmbo doorgeslagen, ten koste van de relatief sterke leerlingen.

Op de laagste niveaus van het vmbo zitten nu vaak te veel leerlingen met verschillende problemen in één klas. Overbelaste leerlingen, leerlingen met leer- of gedragsproblemen, maar ook leerlingen voor wie het niveau eigenlijk te hoog is, kunnen de sfeer in de klas ernstig onder druk zetten. Zij vragen meer aandacht dan de docent normaal gesproken kan bieden (zoals een vmbo-docent het eens omschreef: 80% van je aandacht en energie gaat zitten in 20% van je leerlingen). Dat is vooral ten koste gegaan van de 'gewone', relatief sterke vmbo-leerlingen. Zij kregen niet het kwalitatief goede onderwijs dat zij verdienen. En dat heeft op zijn beurt het imago van het vmbo geen goed gedaan.

Veel zwakke leerlingen zijn gebaat bij een leerling/gezel/meester-opbouw met duidelijke regels en afspraken. Voor kinderen die van huis uit al de nodige bagage mee krijgen, kan zelfstandig leren positief uitpakken. En als het dat niet doet, dan is er nog geen man overboord: de ouders schieten wel te hulp. Voor kinderen die van huis uit minder mee krijgen of van wie de thuissituatie ingewikkeld is, kan zelfstandig leren leiden tot een gebrek aan structuur. Dat kan desastreus uitpakken. Hoe meer deze leerlingen aan hun lot worden overgelaten, hoe groter de kans dat hun talenten niet tot hun recht komen.

Bij de begeleiding van zorgleerlingen moeten scholen veel meer ondersteuning krijgen. Naast onderwijs moeten ook andere instellingen (bijvoorbeeld sport, cultuur, huiswerkbegeleiding) deze jongeren een aanbod kunnen doen. Dit biedt jongeren een kans om te ontvluchten aan

De opheffing van de vso/lom-scholen⁵ heeft negatief uitgedrukt voor het vmbo. Het project 'Weer samen naar school' is opgezet om een halt toe te roepen aan de groei van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Enerzijds was dat een bezuinigingsmaatregel, anderzijds wilde men voorkomen dat er om al te lichte redenen doorverwezen werd: niet ieder kind met een vlekje hoort thuis op het speciaal onderwijs.

een negatieve straatcultuur en het compenseert de gebrekkige ondersteuning van thuis voor een succesvolle schoolloopbaan. Om de docenten te ontlasten moeten scholen de mogelijkheid krijgen extra zorg in te schakelen zoals maatschappelijk werk of jeugdzorg. Dat geldt vooral voor de leerlingen die zoveel problemen met zich meesjouwen, dat zij niet aan leren toekomen. Het kan niet zo zijn dat de school daar als enige verantwoordelijk voor is. Leerlingen die niet te

De poging om de zwakken zich te laten optrekken aan de sterken is doorgeslagen, ten koste van de relatief sterke leerlingen

handhaven zijn en leerlingen die zich misdragen moeten terechtkunnen op een school die bij hen past. Ouders mogen daar geen vetorecht over uitoefenen. Jongeren met gedragsproblemen moeten opgeleid worden voor een plaats op de arbeidsmarkt.

Zolang scholen onvoldoende mogelijkheden hebben om zorgleerlingen te begeleiden en zo nodig te verwijzen, zal het imago van het vmbo niet verbeteren. We kunnen allerlei maatregelen bedenken om ouders ervan te weerhouden hun kinderen naar de 'betere' vmbo-scholen te sturen en zo de problematiek beter over de vmbo-scholen te spreiden, maar dat zal niet werken. Want laten we eerlijk zijn: niemand wil zijn kind graag tussen gedragsgestoorde medeleerlingen. En dat geldt met name voor kinderen die toch al niet zo sterk in hun schoenen staan.

TAALACHTERSTANDEN

Leerlingen moeten ook meer ruimte krijgen om weloverwogen keuzes te maken en verkeerde keuzes te herstellen. Voor een deel van de jongeren die naar het vmbo gaan, is niet duidelijk of dit schooltype het meest geschikt voor hen is.

Met name bij kinderen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, is het vaak moeilijk in te schatten welk niveau zij aankunnen. Soms worden zij overschat, soms ook onderschat. Wat deze kinderen eigenlijk nodig zouden hebben is een soort 'voetklas' bij het voortgezet onderwijs, waar zij intensief Nederlands krijgen en waar pas daarna getest wordt welk type vervolgonderwijs het meest geschikt voor hen is. Individuele vmbo-scholen in Rotterdam hebben daartoe wel eens een poging gedaan, maar het is voor geen enkele school financieel haalbaar gebleken.

Onder de naam Kopklas bestaat zo'n klas in Utrecht voor jongeren die op latere leeftijd naar Nederland komen. Gebleken is dat het geven van intensieve lessen Nederlands effectief is: het niveau van de Cito-score is in de afgelopen vijftien jaar met gemiddeld tien punten gestegen; van 526 naar 536, dat wil zeggen van vmbo-k naar havo-niveau. Natuurlijk lossen extra lessen Nederlands niet alle problemen op. Maar voor een deel van de jongeren kan het net dat extra zetje geven dat zij nodig hebben. Dat zou niet voorbehouden moeten zijn aan kinderen die op latere leeftijd naar Nederland komen. Ook kinderen die in Nederland geboren en getogen zijn kunnen er baat bij hebben.

STAPELEN EN DOORSTROMEN

Sommige leerlingen, laatbloeiers bijvoorbeeld, ontdekken halverwege een bepaalde studierichting dat ze de verkeerde keuze hebben gemaakt. Deze leerlingen moeten de mogelijkheid krijgen om, eventueel via langere routes in het onderwijs, hun talenten alsnog te ontplooiën. Verkeerd kiezen is geen probleem als deze fout in de loop van iemands schoolloopbaan hersteld kan worden. 'Inefficiënte leerroutes', zoals de PvdA ze in de jaren negentig noemde, moeten niet belemmerd worden, er moet juist ruim baan gemaakt worden voor 'doorstromers en stapelaars'.

Dat betekent — om te beginnen — dat de maximale verblijfsduur in het vmbo moet worden afgeschaft. Vmbo-leerlingen krijgen nu vijf jaar de tijd om de vierjarige opleiding te

voltooien. Overschrijden zij deze termijn, dan moeten ze overstappen naar het mbo of naar het particulier onderwijs. Vmbo-leerlingen die zonder diploma van school gaan (of in dit geval: moeten) stromen, zoals dat heet, 'drempelloos' in bij het mbo: mbo-opleidingen zijn verplicht deze leerlingen aan te nemen. Dat lijkt goed geregeld, maar dat is het niet. Gebleken is dat een niet onaanzienlijk deel van de uitval in het mbo veroorzaakt wordt door het feit dat voor veel vmbo-leerlingen de overstap van het relatief kleinschalige vmbo naar het veel grootschaliger mbo niet eenvoudig is. Leerlingen zonder vmbo-diploma lopen een nog groter risico op voortijdige schooluitval dan leerlingen mét een vmbo-diploma. Dit pleit voor een ruimere verblijfsduur in het vmbo.

Ook de doorstroming van vmbo-t naar mbo en havo moet makkelijker gemaakt worden. Scholen moeten de mogelijkheid krijgen om in hun vakkenaanbod onderscheid te maken tussen leerlingen die naar het mbo zullen doorstromen

Scholen worden beoordeeld op rendement. Dat leidt tot sterk risicomijdend gedrag

28 en leerlingen die doorgaan naar de havo. Derde- en vierdeklassers vmbo-t die naar het mbo gaan, kunnen dan een extra beroepsgericht vak volgen, waardoor ze beter kunnen ontdekken waar hun interesses en talenten liggen. De kans op uitval in het mbo wordt hierdoor kleiner. De leerlingen die naar de havo doorstromen kunnen zich met een extra vak beter voorbereiden op dat niveau.

Laat scholen vmbo/havo/vwo-brugklassen bieden, maar ook vmbo/mbo2-trajecten. Het aanbieden van geïntegreerde trajecten maakt het leerlingen die zich verder willen scholen, makkelijker om door te stromen, zonder dat zij daarvoor hoeven over te stappen naar een andere (grootschalige) instelling. Zij kunnen een startkwalificatie behalen in de eigen vertrouwde omgeving van het vmbo. Dat verkleint de kans op uitval.

WAT IS RENDEMENT?

Niet alleen op het vmbo, ook op havo en vwo is nog de nodige winst te behalen. Scholen worden (door de inspectie, maar bijvoorbeeld ook in de ranglijst van *Trouw*) vooral beoordeeld op het rendement dat zij behalen. Dat rendement wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria, zoals het aantal leerlingen dat zonder vertraging het diploma haalt en de cijfers van het eindexamen. Dat leidt in de praktijk tot sterk risicomijdend gedrag van scholen en het kan haaks komen te staan op de maatschappelijke doelstelling om 'uit ieder kind te halen wat erin zit'. Want waarom zou je je als school sterk maken voor een kind dat met een jaartje extra vwo zou kunnen halen, als dat een negatieve aantekening oplevert? Scholen vinden het vaak eenvoudiger en lucratiever om de betrokken leerling af te laten stromen naar de havo: minder risico op zittenblijven en een grotere kans op een hoog gemiddeld eindexamencijfer.

Er is alle reden om deze tot risicomijdend gedrag leidende rendementsmeting op de helling te zetten — niet alleen omdat Nederland alle potentieel nodig heeft om de (zelf ondergeschreven) Lissabondoelstelling te behalen, maar vooral omdat het bizar is dat wij de ambities en de mogelijkheden van jonge mensen beperken door het rendement van scholen op een bepaalde manier te meten. Beloon scholen als zij uit een kind halen wat erin zit in plaats van ze daarvoor te straffen.

In de geschetste context is het begrijpelijk dat ouders en leerlingen steeds vaker voor een categoriaal schooltype kiezen. Met name de belangstelling voor categoriale gymnasia is ieder jaar vele malen groter dan het aantal beschikbare plaatsen. Lotingen leiden niet alleen tot teleurstelling bij de uitvallers maar ook steeds vaker tot rechtszaken. Tot nu toe is er politiek weinig animo om in de gebleken behoefte te voorzien. Het is gemakkelijker deze vraag af te doen als elitair gedrag van ouders die hun kind liever op een 'witte' school zien dan op de gymnasium- of vwo-afdeling van een brede

scholengemeenschap. Feit is echter dat in de huidige systematiek juist op een brede scholengemeenschap het risico dreigt van afstroom. Een categorale school kán leerlingen niet laten afstromen en zal dus meer zijn best doen om iedereen binnenboord te houden. Dit argument staat nog los van het gegeven dat de belangstelling voor categorale gymnasia en categorale vmbo-t's ook gezien moet worden als een uiting van het verlangen van ouders en kinderen naar onderwijs met een menselijke maat: kennen en gekend worden, daar gaat het om.

GEEN TABOES

Voor sociaal-democraten is het een dure plicht om het onderwijs zó vorm te geven dat ieder kind, ongeacht zijn of haar afkomst, achtergrond of inkomen, in staat wordt gesteld zijn of haar talenten maximaal te ontplooiën. Gelukkig staat onderwijs weer op de agenda. Het kabinet zet in op verhoging van het niveau van de docentenopleidingen, een betere beloning en het stimuleren van bijscholing. Dat is ook nodig: goed onderwijs staat of valt met goede en bevlogen docenten. Wij hebben er in deze bijdrage een aantal maatregelen aan toegevoegd: integrale vmbo-mbo2-trajecten; ruim baan voor stapelen en doorstroom; het niet-afstraffen van scholen die méér uit kinderen halen; het opheffen van de maximale verblijfsduur in het vmbo en een jaar intensieve taallessen voor leerlingen bij wie twijfel bestaat over het niveau dat zij aankunnen.

Maar het gaat niet alleen om concrete maatregelen. Het gaat ook — en misschien wel vooral —

om de manier waarop wij de 'aanhoudende zorg' voor het onderwijs vormgeven. Naar ons oordeel betekent dit dat de overheid niet mag wegstijven als de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Zelfs niet als hierdoor heilige huisjes omver worden geschopt.

Een voorbeeld: wat te doen met zwakke scholen die onvoldoende vooruitgang boeken? De vrijheid van onderwijs is een groot goed. Maar de overheid is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit ervan — terecht, het gaat tenslotte om de toekomst van kinderen en om gemeenschapsgeld. Zwakke scholen moeten worden bijgestaan met een soort EHBO van topdocenten en topschoolleiders. Maar als dat niet helpt moet uiteindelijk de bekostiging ingetrokken kunnen worden. Hiertoe ligt nu een wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De besturen wijzen dit wetsvoorstel af met artikel 23 van de Grondwet in de hand. De vrijheid van onderwijs moet echter niet worden verward met het recht om slecht onderwijs te geven. Dat recht bestaat niet.

Die eenvoudige waarheid moet ook gevolgen hebben voor het recht om een school te stichten. Zou dat recht ook moeten gelden voor schoolbesturen die al een aantal zwakke of zelfs zeer zwakke scholen onder hun hoede hebben? Hebben deze schoolbesturen niet al bewezen dat zij hun taak niet aankunnen? Wij menen dat de grondwettelijke aanhoudende zorg van de overheid in dit soort gevallen ertoe verplicht om 'nee' te zeggen.

Met dank aan Rosalie Kommers voor haar bijdrage aan dit artikel.

- Noten
- 1 Zie Greetje van den Bergh, 'Laat geen enkel talent verloren gaan. De actualiteit van sociaal-democratische onderwijsidealën', in: *SE-D* 2008/4, p. 11-19.
 - 2 Commissie-Dijsselbloem, *Tijd voor onderwijs*, Den Haag:

- Tweede Kamer, 2008.
- 3 Beleidsredactie 'Tijd voor onderwijs', Den Haag: 30 mei 2008.
 - 4 Onlangs bracht de Tweede Kamerfractie van de PvdA een boekje uit, getiteld *Vmbo: ruim baan voor talent* (Den Haag, april 2009). Een deel van de ideeën

- die wij in dit artikel ontvouwen is terug te vinden in deze publicatie, die mede is gebaseerd op ervaringen van mensen uit de onderwijspraktijk.
- 5 Vso = voortgezet speciaal onderwijs. Lom = leer- en opvoedingsmoeilijkheden.

Het publieke belang moet terug op de Europese agenda

Met de verkiezingen voor het Europees Parlement in het vooruitzicht, blikt Max van den Berg terug op zijn tijd als Europarlementariër. Hij onderstreept het belang van een Europees sociaal beleid als tegenwicht voor de wetten van de interne markt. Europees beleid biedt ook een wenkend perspectief voor de Nederlandse grensregio's. Waar de nationale overheid geen brood ziet in de aanleg van de Zuiderzeelijn tussen de Randstad en Groningen, vormt deze 'voor Europa de strategische verbinding met Duitsland, Scandinavië en de Baltische staten'.

MAX VAN DEN BERG

In 2007 schreef ik een praktisch boekje vanuit mijn ervaring als Europarlementariër: *Werkplaats Europa*. Het was bedoeld voor jongeren in de laatste jaren van het voortgezet onderwijs, maar werd uiteindelijk ook veel gelezen door volwassenen. Er bleek grote behoefte te bestaan aan concrete antwoorden op vragen uit de Europese praktijk.

30 Waarom die titel? Omdat de Europese Unie op dat moment mijn dagelijkse werkterrein was, maar ook om te laten zien hoe hard er wordt gewerkt in Brussel om creatieve oplossingen te vinden voor grensoverschrijdende problemen in een Europa dat steeds nauwer

Over de auteur Max van den Berg is commissaris van de koningin in de provincie Groningen en voormalig delegatieleider van de PvdA in het Europees Parlement. Hij schreef dit artikel samen met Ingelise de Boer, voorheen zijn assistent.

verbonden raakt. Ik vertelde ook hoe eenvoudig het is om je te verliezen in Brussel en hoe belangrijk het is om elke week een paar dagen aan het werk te zijn in Nederland, om niet het contact met de dagelijkse realiteit kwijt te raken. Mensen waardeerden dit inkijkje in mijn leven. Europa kwam uit de achterkamertjes. Bekend maakt bemind.

Inmiddels bekijk ik die dagelijkse praktijk van Europa uit een andere hoek: vanuit een provincie die in een uithoek van Nederland ligt maar midden in het hart van een van de belangrijkste Europese regio's. Ook nu weer probeer ik me niet te verliezen op de vierkante centimeter, maar steeds over de Groningse provinciegrens te kijken richting Den Haag, Brussel en verder. Vanuit deze positie zie ik pas hoeveel we bereikt hebben in die jaren in het Europees Parlement.

Nu de Europese verkiezingen voor de deur staan, komen veel onderwerpen terug die ook

vijf en tien jaar geleden een grote rol speelden tijdens de campagne. Hoe houd je Europa bestuurbaar, ook met 25, 27 of straks misschien wel 30 lidstaten? Hoe ga je om met privatiseringen en hoe houd je noodzakelijke diensten in publieke handen? Waar liggen de grenzen van Europa? Hoe kunnen we gezamenlijk met alle Europese landen een rol blijven spelen op het wereldtoneel? En bovenal, hoe zorgen we ervoor dat iedereen zijn eigen identiteit kan behouden terwijl de grenzen om ons heen langzaam vervagen? Vraagstukken die niet gemakkelijk zijn op te lossen, maar waar wij ons als sociaal-democraten jarenlang actief mee hebben beziggehouden.

Er wordt wel gezegd dat de Nederlandse houding ten opzichte van Europa is veranderd na het 'nee' van de Nederlandse bevolking tegen de Europese grondwet. Maar veel van de zorgen die mensen hebben over Europa leven al veel langer en zijn niet pas ontstaan in 2005. Europa is altijd ver weg geweest voor de gemiddelde burger. De negatieve uitslag van het referendum en de daaraan gepaarde anti-Europa-stemming hebben veel weg van het oplaaieren van een sluimerende veenbrand. Een veenbrand die de nationale regering mijns inziens overigens deels over zichzelf heeft afgeroepen.

De Nederlandse overheid is nooit de dialoog aangegaan met de burger over het nut en de noodzaak van Europese samenwerking voor onze eigen verzorgingsstaat. Bovendien hebben ministers jarenlang nagelaten zich te verantwoorden voor de besluiten die zij in Europees verband namen. Europa was een makkelijke zondebok voor impopulaire beslissingen, en is dat in zekere zin nog steeds. De simplistische en nationalistische reacties hierop van een aantal politici zijn evenmin nieuw, maar deze worden wel steeds talrijker en nopen tot een reactie.

Onze eigen identiteit behouden we niet door Nederland te isoleren van de rest van Europa. Veel van problemen waar wij voor staan hebben een grensoverschrijdende dimensie. Van

milieubeleid tot asiel- en migratiebeleid en de bestrijding van criminaliteit. Die kunnen niet worden opgelost achter de burelen van het Binnenhof, hoe graag sommige Kamerleden dat ook zouden willen.

Ruimte voor het behoud van eigen waarden creëer je niet door een aantal beleidsterreinen angstvallig nationaal te houden. Als sociaal-democraten hebben we Europa nodig om de principes van de verzorgingsstaat te kunnen waarborgen. De regels van de interne markt gelden al lang voor sectoren als het onderwijs, de gezondheidszorg en de woningbouw. We kunnen deze niet afschermen van invloeden van buitenaf. Maar we kunnen wel heldere afspraken maken over manieren waarop onze (semi-)publieke diensten in de toekomst worden vormgegeven met behulp van principes als toegankelijkheid, betaalbaarheid en rechtvaardigheid. Die afspraken zijn alleen mogelijk met een rechtsgeldige basis van een sociaal Europees beleid op die terreinen, anders gelden slechts de wetten van de interne markt.

Europa was en is een makkelijke zondebok voor impopulaire beslissingen

Het is een illusie te denken dat we met onze open Nederlandse economie nog eigen beleid kunnen maken op sociaal-economische terreinen. Nu de eigen speelruimte afbrokkelt, is het juist zaak het blikveld te verbreden en over de grenzen heen te kijken. Daarom moeten we op Europees niveau het initiatief nemen, een regulerend kader opstellen en zodoende ruimte creëren voor hervormingen. Als we daarin slagen kunnen we die principes ook op een geloofwaardige manier breder uitdragen, zoals strijd tegen kinderarbeid in China en onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie voor een eerlijkere mondiale handel. Sociaal-democratie gaat over de grenzen, of gaat niet.

KRITISCH GELUID

De huidige financiële en economische crisis is bij uitstek een onderwerp dat tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement centraal zou moeten staan. De Partij van de Arbeid zou zich aangesproken moeten voelen door partijgenoot Herman Tjeenk Willink die onlangs waarschuwde dat de burger de laatste decennia vooral als consument is beschouwd, en niet als moreel persoon. Door de markt te veel gewicht te geven, ziet de burger het verschil niet meer tussen publiek en particulier belang. Waar de liberalen en christen-democraten Europa misbruikt hebben om jarenlang privatiseringen door te voeren, moeten wij Europa gebruiken

Ook sociaal-democraten in allerlei lidstaten lieten zich leiden door de vermeende heilzame werking van de vrije markt

om met een sociale basis tegenwicht te bieden aan de interne markt. Het publieke belang moet weer een plek krijgen op de Europese beleidsagenda.

32 Sociaal-democraten in het Europees Parlement hebben onder leiding van oud-collega Ieke van den Burg veel voorstellen gedaan om het financieel toezicht op Europees niveau te versterken; voor het aan banden leggen van kredietbeoordelaars en voor het aanpassen van de kapitaaleisen voor banken. Maar jarenlang gaven noch de liberalen noch de christen-democraten thuis, totdat de crisis was losgebarsten en het in veel opzichten al te laat was. Ook sociaal-democratische regeringen van verschillende lidstaten lieten zich helaas nogal eens leiden door de heilzame werking die aan de vrije markt werd toegeschreven. Dat wij een kritisch tegengeluid lieten horen, mag wel eens gezegd worden in deze tijden. Politiseer en pola-

riseer de financiële crisis, dat is de beste dienst die we kunnen bewijzen aan een spannende verkiezingsstrijd!

OVERVLOED AAN REGELGEVING

De Europese regelgeving zou best wat minder hard mogen groeien, menen wij samen met veel critici. In de jaren dat ik in het Europees Parlement zat hebben we ons steeds ingezet voor betere wetgeving en minder bureaucratie. Een voorbeeld daarvan zijn onze voorstellen op het gebied van Europese 'governance'. Ons uitgangspunt was dat Europa ook zonder verdrag een stuk efficiënter en toegankelijker kan worden. Bijvoorbeeld door de Europese Commissie bij alle voorgestelde wetgeving een analyse te laten maken van de gevolgen van het desbetreffende voorstel voor het milieu, de economie en de sociale samenhang. Dit noemden wij destijds de burgertoets; tegenwoordig voert de Commissie dit idee uit via 'impact assessments'.

Ook in het Verdrag van Lissabon hebben we de Europese bureaucratie op een aantal punten teruggedrongen. We hebben onze positie als Europees Parlement versterkt ten opzichte van de Raad en de Europese Commissie. De besluitvorming is op een aantal terreinen aanzienlijk versimpeld en verbeterd. Zo wordt Europa steeds meer een volwassen democratie. Bovendien hebben we in het verdrag een basis gelegd voor het sociale tegenwicht in Europa, die de komende jaren een vervolg zou moeten krijgen in de vorm van concrete wetgeving. Al deze verbeteringen beschouw ik als verworvenheden van mijn tijd in het Europees Parlement. En daar ben ik trots op.

Ik hoop dat de PvdA-delegatie die in juni verkozen wordt onze strijd voor een sociaal-economisch evenwichtiger en minder bureaucratisch Europa zal voortzetten. En dat zij dat ook op een verstandige manier zal doen. Als Nederlands smaldeel in een grote sociaal-democratische fractie moet je samenwerken om je idealen verwezenlijkt te krijgen. Je moet een verbond zoeken met gelijkgestemden anders krijg je

niets voor elkaar. Hopelijk lukt het ook om aan de kiezer duidelijk maken dat *splendid isolation* niet de juiste weg is. Stemmen op nationalistische einzegängers uit Nederland betekent je stem weggooiden in een Parlement van straks 736 leden.

KANSEN VOOR GRENSREGIO'S

Niet alleen het Europese beleid, ook nationale wetgeving kan soms knellen. In de grensregio's zijn daar sprekende voorbeelden van te zien. Criminelen stoppen niet bij de grens, waarom zou de politie dat wel moeten? Bij een ramp moet de hulpverlening ook uit het buurland kunnen komen. En waarom zou een woningbouwvereniging niet over de grens mogen bouwen als daar meer ruimte is en de grond goedkoper is? Zo liggen er in die gebieden veel knelpunten op met name de terreinen openbaar vervoer, gezondheidszorg, arbeid en onderwijs.

In de grensregio's laat Europa zich in zijn meest concrete vorm zien. Europese samenwerking is daar niet alleen een streven van bestuurders maar een oprechte wens van burgers die in hun dagelijks leven tegen de frustrerende beperkingen van grenzen aanlopen. Zelfs Europese wetgeving biedt in veel gevallen geen soelaas omdat de uitvoering van die regelgeving in alle lidstaten verschillend wordt vormgegeven. Daar komt bij dat grensregio's door nationale hoofdsteden beschouwd worden als de periferie en door de bank genomen weinig prioriteit krijgen bij de ontwikkeling van een vitale infrastructuur of een sociaal-economisch beleid. Het zijn vaak 'achtergebleven' gebieden.

Maar deze regio's hebben ook enorme kansen om zich te ontwikkelen. Als een aantal barrières geslecht kan worden, dan kunnen deze gebieden strategische verbindingen vormen met aangrenzende regio's en de Europese welvaart aanzienlijk verhogen. Daarom hebben we er destijds voor gepleit deze regio's proeftuinen van Europese samenwerking te maken. Een idee dat gelukkig is opgepakt door Europese beleidsmakers.

In 2007 werd op Europees niveau een juridisch instrument ontwikkeld waar veel regio's al lang op wachtten: de EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking). De EGTS is een aparte Europese rechtsvorm die grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden — ook wel euregio's genoemd — kunnen gebruiken om efficiënter samen te werken. Van nu af aan hoeven zij niet meer te kiezen voor het nationale recht van een van de lidstaten waartoe zij behoren. Dat scheelt een hoop juridische haarkloverij. Eurocommissaris Hubner riep in 2007 de euregio Maas-Rijn, waartoe het Nederlandse Zuid-Limburg behoort, uit als proeftuin voor Europese regionale samenwerking. Zij zou graag zien dat hier als eerste de EGTS in gebruik wordt genomen.

Ook nationale overheden lijken zich bewuster te worden van de problemen en kansen van grensregio's. Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken hebben een inventarisatie gemaakt van de knelpunten in Nederlandse

Hopelijk lukt het om aan de kiezer duidelijk te maken dat 'splendid isolation' niet de juiste weg is

grensregio's. Ter Horst heeft toegezegd dat zij bij toekomstige wetgeving altijd rekening zal houden met de gevolgen voor grensregio's. Een terechte beslissing natuurlijk, want in feite is Nederland één grote grensregio; maar liefst twee miljoen mensen wonen aan de grens. Nederland zal zeker niet de enige lidstaat zijn die overgaat tot dit beleid.

Waar nationale overheden niet over de brug komen, zijn formele en informele samenwerkingsverbanden van regio's gecreëerd. Nederlandse en Vlaamse gemeenten organiseren sinds een aantal jaar samen inspraakavonden voor hun burgers. De gouverneurs van de beide Limburgen in Nederland en België hebben

aangekondigd dat zij voortaan samen optrekken bij een groot aantal dossiers en zich in Brussel zullen positioneren als een Europese voorbeeldregio.

Dat regio's zichzelf presenteren in Brussel is overigens niets nieuws. Steeds meer decentrale overheden weten zelfstandig hun weg naar de Europese hoofdstad te vinden. Niet zozeer vanwege subsidies of andere geldstromen, maar om tijdig in te kunnen spelen op het besluit-

Europees geld maakt op veel terreinen waar wat binnen de nationale denkkaders niet mogelijk zou zijn

vormingsproces en om allianties te sluiten met andere regio's met vergelijkbare belangen. Soms helpen zij zelfs Den Haag bij de Nederlandse standpuntbepaling. Door actief te signaleren waar de knelpunten zullen liggen bij implementatie van maatregelen, kunnen in het besluitvormingsproces tijdig de juiste aanpassingen worden gemaakt. Daarmee kan voorkomen worden dat achteraf met de beschuldigende vinger naar Brussel wordt gewezen.

BRUSSEL VERSUS NATIONALE OVERHEID

34 Hoe ingewikkeld het besluitvormingsproces in Brussel vaak ook mag lijken, het is de laatste jaren in ieder geval een stuk transparanter en inzichtelijker geworden. Voor wie er goed zijn weg kent, zijn de Europese instellingen toegankelijker dan Den Haag. De Europese Commissie zorgt er bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving bijvoorbeeld steeds vaker voor dat zij iedereen de kans geeft een bijdrage hieraan te leveren via openbare consultaties. Dankzij de door het Europees Parlement opgestelde 'Eurowob' moeten instellingen van de Europese Unie regelmatig documenten openbaar maken.

En op ons aandringen worden nu ook de lijsten gepubliceerd met de experts die de Europese Commissie raadpleegt.

Wie slim is gebruikt Brussel om iets voor elkaar te krijgen waar nationaal de bereidheid niet voor bestaat. Zo kunnen provinciebestuurders door Europees te denken en door het vormen van de juiste netwerken Europese financiering krijgen voor een nieuwe transportverbinding over weg of water. Waar nationale fondsen meestal alleen kijken naar de effecten van een investering binnen de grenzen, gaan Europese structuurfondsen uit van de meerwaarde van een project in Europees verband. De Zuiderzeelijn tussen de Randstad en Groningen is zo'n voorbeeld. De Nederlandse overheid ziet geen brood in de aanleg van een nieuwe verbinding naar de periferie van het land, voor Europa vormt deze echter een natuurlijke aansluiting op de hogesnelheidslijn uit Bremen. En dan is Noord-Nederland plotseling geen vergeten uithoek van Nederland, maar de strategische verbinding met Duitsland, Scandinavië en de Baltische staten.

Europees geld maakt dus op veel terreinen waar wat binnen de nationale denkkaders niet mogelijk zou zijn. Dat zou ik geen rondpompen van geld willen noemen maar juist slim omgaan met beschikbare middelen. Voor onze open economie is de investering in de ontwikkeling van armere Europese regio's bovendien erg belangrijk. Dubbele winst voor Nederland grensland dus.

Soms kan via Brussel iets worden opgelost wat nationale bestuurders nalaten om fatsoenlijk te regelen. Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, is de overlast van het drugstoerisme in zijn stad zat. Diverse oproepen aan de nationale regeringen leverden geen oplossing voor de problemen in de grensstreek die het gevolg zijn van de tegenstelling tussen het Nederlandse gedoogbeleid en het verbod op de verkoop van softdrugs in de buurlanden. Leers dwingt nu via een rechtszaak bij het Europees Hof een uitspraak af over de vraag of hij de verkoop van drugs aan buitenlanders mag verbieden. Een

zaak die wellicht in de toekomst grote gevolgen heeft voor ons eigen drugsbeleid. Als de nationale overheid niet haar ogen had gesloten voor de problemen in de grensstreek en zelf actief op Europees niveau had gezocht naar een oplossing, dan was zijn gang naar de rechter wellicht niet aan de orde geweest.

Met al deze voorbeelden heb ik willen laten zien dat er nog heel veel is te winnen, dat we voorlopig niet minder maar méér Brussel nodig hebben. Als we niet willen worden overgeleverd aan de grillen van nationale lidstaten zullen regio's de weg naar Brussel moeten blijven zoeken. En gelukkig maar, want Europees samenwerken betekent dat we onszelf regelmatig een spiegel voorhouden. In Nederland denken

we vaak dat we alles heel goed geregeld hebben. En in veel gevallen is dat wel zo. Maar soms kunnen we ook heel veel leren van de oplossingen van anderen. Oplossingen waar we zelf misschien nooit aan gedacht hadden, maar die ons eigen beleid kunnen versterken.

Voor veel mensen mag Brussel dan ver weg zijn, voor mij is het nog altijd een werkterrein waar ik mijn inspiratie vandaan haal en dat niet meer is weg te denken. Hopelijk slaagt de Nederlandse kiezer er tijdens de komende verkiezingscampagne ook in om even over de nationale grenzen heen te kijken en zich te laten bekoren door de creativiteit en de energie in werkplaats Europa.

Tsjaad: speler of speelbal?

Onlangs keerde een groep Nederlandse militairen die hadden meegedaan aan een missie onder de vlag van de Europese Unie terug uit Tsjaad. Vooralsnog is daar — en in de regio — van een stabiele vrede en goed bestuur geen sprake, constateert Pieter Smidt van Gelder. Welke koers moet Nederland nu kiezen? ‘Het is de vraag wat “ontwikkelingsdiplomatie” kan uithalen in een context als de Tsjadische, met zijn wirwar aan interne en externe conflicten.’

PIETER SMIDT VAN GELDER

Lang was Tsjaad een vergeten land — onderbevolkt, geen toegang tot de zee, een zeer droog klimaat — maar door de ontdekking van olievoorraden en de uitbarsting van het conflict in Darfur in buurland Sudan is het op de geopolitieke wereldkaart beland. Anno 2009 biedt het onderdak aan zo’n 250.000 vluchtelingen uit Sudan en 50.000 uit de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR). Verder huizen er zo’n 180.000 intern ontheemde Tsjadiërs in het oosten van het land.

36 De aanwezigheid van zoveel vluchtelingen leidde in 2007 tot vorming van de VN-missie MINURCAT. De militaire component daarvan, EUFOR geheten, viel tot maart 2009 onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie.

Nederland heeft er met zestig militairen aan bijgedragen. Binnen het kabinet is het vooral minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders geweest die daarvoor ijverde. Deelna-

Over de auteur Pieter Smidt van Gelder was van december 2005 tot januari 2009 werkzaam voor de VN in Tsjaad. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Noten zie pagina 42

me sloot aan bij twee centrale aandachtspunten in zijn beleid: fragiele staten en ontwikkelingsdiplomatie. In de Tweede Kamer en de media is er over EUFOR maar weinig te doen geweest, hoewel Nederlandse deelname aan de missie op geen enkele manier logisch voortvloeide uit culturele, economische of historische banden tussen ons land en Tsjaad. Wat behelst het conflict in Tsjaad precies en welke partijen zijn erbij betrokken?

FRANKRIJK

Tsjaad heeft altijd onder sterke invloed gestaan van grote mogendheden, regionale spelers en onrustige burens. Door de jaren heen zijn met name Frankrijk, Libië, Sudan en in mindere mate de VS en China er actief geweest. Tsjaad heeft op zijn beurt flink bijgedragen aan de instabiliteit bij zijn zuiderbuur, de CAR, en zijn oosterbuur, Sudan.

Tsjaad is een voormalige kolonie van Frankrijk. Ten tijde van de ‘scramble for Africa’, eind negentiende eeuw, waren Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de ban van het idee dat hun

koloniale bezittingen op een rechte lijn moesten liggen. Deze obsessie van territoriale continuïteit leidde ertoe dat beide machten dwars door Afrika trokken om gebieden te veroveren. Frankrijk begon in Dakar en wilde in een horizontale lijn door tot Djibouti. De Engelse rivalen begonnen in Cairo en trokken de lijn verticaal door tot in Kaapstad. De twee lijnen kruisten in Fashoda, Zuid-Sudan: wie dat beheerste had gewonnen. De Fransen waren er het eerst, maar uiteindelijk wonnen de Britten — een bron van langdurige frustratie voor de Fransen.

Het kostte Frankrijk moeite om het machtige Ouaddaï (Oost-Tsjaad) onder controle te krijgen. Hetzelfde gold voor het Verenigd Koninkrijk in relatie tot Darfur, dat uiteindelijk min of meer toevallig bij Sudan gevoegd werd. Toen de controle eenmaal gevestigd was, verloren de kolonisatoren hun interesse en raakten beide gebieden politiek geïsoleerd, een situatie die met de bijbehorende frustraties tot op heden

Tsjaad heeft altijd onder sterke invloed gestaan van grote mogendheden, regionale spelers en onrustige burens

voortduurt. Bij de vrij abrupte onafhankelijkheid van de landen in Afrika werd besloten om de koloniale grenzen in stand te houden — een begrijpelijke beslissing, met complexe gevolgen.

In de regio Sudan/CAR/Tsjaad leven heden ten dage diverse etnische groepen aan twee zijden van een landsgrens. De Sara bijvoorbeeld leven verspreid over zuid-Tsjaad en het noordelijke deel van de CAR. Voormalig premier en president Ange Félix Patassé van de CAR is een Gbaya Sara uit de noordelijke CAR. Tsjaads president Idriss Déby Itno behoort tot de Zaghawa, een stam waarvan delen te vinden zijn in zowel Oost-Tsjaad als West-Darfur. Beide leiders zijn dus 'etnisch ambigu' en afhankelijk van buiten-

landse beschermheren om hun machtspositie veilig te stellen. Zo zijn er nog vele andere stammen die aan twee zijden van een grens huizen, hetgeen tot effect heeft dat spanningen en conflicten in het ene land bijna onvermijdelijk tot reacties en nieuwe conflicten in andere landen leiden.¹

LIBIË

Na de onafhankelijkheid van Tsjaad, in 1960, kwam de macht in handen van de zuiderlingen, overwegend christenen. Tsjaads eerste president François Tombalbaye steunde sterk op hen, met als resultaat dat het noorden zich gemarginaliseerd voelde. Tombalbaye vestigde een eenpartijstaat: politieke tegenstanders werden vervolgd, van persvrijheid was geen sprake.

De marginalisering van de noorderlingen werd handig uitgebuit door een jonge kolonel die net in het kleine, onbeduidende Libië aan de macht was gekomen: Moamer Kadaffi. Op zoek naar invloedssferen om zijn ambities waar te maken gaf deze zijn pan-Arabische doctrine voor het eerst praktisch gestalte in Tsjaad, waar hij verschillende rebellenbewegingen met een gedeelde aversie tegen Fransen en zuiderlingen verenigde onder de noemer Frolinat (Front de Libération Nationale du Tchad).²

In 1975 kwam president Tombalbaye bij een staatsgreep om het leven. Zijn opvolger was ook een zuiderling: generaal Félix Malloum. Tot 1978 lukte het de Fransen hem te beschermen. Daarna werd de druk te sterk en zag Malloum zich gedwongen te onderhandelen met de Frolinat. Hissène Habré, een van de leiders van de beweging, werd eerste minister. De deling van de macht tussen noorderlingen en zuiderlingen verliep niet soepel. In 1979 brak een burgeroorlog uit, die de noordelingen uiteindelijk wonnen.

Het nationalisme van Habré beviel Libië maar matig. Habré vluchtte naar Darfur. Ruim een jaar lang (1980-1981) was Tsjaad de facto opgedeeld in een Franse invloedssfeer (in het zuiden) en een Libische (in het noorden).³ Kadaffi

riep zelfs een unie uit tussen Libië en Tsjaad, maar het lukte hem niet om effectief gezag over dit nieuwe gebied te vestigen. Zo kwam de weg vrij voor Habré om in 1982 met steun van de vs, Egypte en Sudan — de landen delen een afkeer van Kadaffi — de macht te heroveren en president te worden van Tsjaad. Habrés mensenrechtenschendingen en zijn neiging om Frankrijk en de vs tegen elkaar uit te spelen leidden ertoe dat Frankrijk zijn macht in de pré-carré⁴ weer wilde laten gelden en hiertoe de handen ineensloeg met Sudan. Het feit dat Tsjaad door de Amerikanen als een basis tegen Libië gebruikt werd, stond de Fransen in het geheel niet aan.

Nu had president Habré twee dappere en jonge militaire leiders die het Libische leger gevoelige slagen wisten toe te brengen rond de Libisch-Tsjadische grens: Hassan Djamous en Idriss Déby. Met elke militaire overwinning veranderden zij meer van troeven in bedreigingen voor het Tsjadische regime. In april 1989 pleegden zij een coup, die faalde. Djamous kwam om het leven, Déby vluchtte naar Darfur.

SUDAN

De laatste jaren is Sudan — en met name zijn westelijke provincie Darfur — veel in het nieuws. De beeldvorming lijkt nogal eens aan simplificatie: het zou gaan om een conflict tussen enerzijds 'Arabisch-islamitische' nomaden die van veeteelt leven en anderzijds 'Afrikaanse', animistische sedentaire landbouwers, met als inzet toegang tot schaarse grond en water.⁵ Dit beeld klopt maar zeer ten dele.

38 In feite gaat het om een strijd tussen centrum en periferie in een etnisch, cultureel en religieus ambigue land. Sinds de onafhankelijkheid van Sudan, in 1956, wordt de regering in Khartoem gerund door 'Arabieren' uit het Nijldal. Deze mensen zijn in feite van gemengd Cushitische, Semitische en Neolithische oorsprong. Ze noemen zichzelf *awlad al beled*, 'de zonen van het land', daarmee implicerend dat andere etnische groepen min of meer bastaardzonen van Sudan zijn. Al snel begon deze fictie van nationale

Arabische identiteit voor problemen te zorgen. Het zuiden, bevolkt door zwarte Afrikaanse christenen, kwam in opstand tegen het centrale gezag. In 1982 culmineerde de strijd in een burgeroorlog die tot 2005 zou duren en naar schatting twee miljoen doden zou eisen. De regering in Khartoem zette Darfuries (die vrijwel zonder uitzondering moslims zijn) in om de opstand van de zuiderlingen te bestrijden.

Al met al is tussen Tsjaad en Sudan sprake van een destabiliserende kruisbestuiving

Paradoxaal genoeg was het juist het vooruitzicht van vrede tussen het zuiden en Khartoem dat in 2002 leidde tot een ernstige escalatie. De politieke kaarten werden herschud. De Darfuries voorvoelden dat met vrede en meer inspraak voor het opstandige zuiden voor hen, voorheen de trouwe voetsoldaten van het regime, een situatie van nog meer uitsluiting en marginalisering in het verschieft lag. Voor Khartoem was dit een schrikbeeld: de achtergebleven provincie Darfur die in opstand komt en de nationale Arabische identiteit ter discussie stelt.

In 2002 nam de rebellie in Darfur vaste vormen aan. Vanaf maart 2004 sloeg de regering hard terug. Omdat internationale spelers de moeizame besprekingen die na twintig jaar strijd tot een fragiele vrede tussen Khartoem en de zuidelijke periferie hadden geleid niet wilden verstoren, wilde men Khartoem niet onder druk zetten met betrekking tot de situatie in Darfur. De Sudanese regering profiteerde van deze situatie door de implementatie van de vredesakkoorden met het zuiden (2005) te saboteren.⁶

De relaties tussen Sudan en Tsjaad zijn buitengewoon complex. De afgelopen jaren is de Tsjadische regering erin geslaagd het volgende beeld te presenteren. Als gevolg van grensoverschrijdende aanvallen van de Janjaweed⁷ is het Darfur-conflict geëxporteerd naar Tsjaad. Deze

Janjaweed vallen voortdurend de niet-Arabische burgerbevolking in Tsjaad aan en zij worden hierbij gesteund door Tsjadische rebellen die de Sudanese regering gehoorzamen. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de instabiliteit in Tsjaad.

Dankzij de Darfur-dimensie heeft Tsjaad zich kunnen presenteren als een weerloos slachtoffer van Sudanese agressie en kan president Déby zich voordoen als de enige stabiele factor in een anderszins roerige regio.⁸ In werkelijkheid speelt Tsjaad in Sudan/Darfur een buitengewoon destabiliserende rol en hebben Tsjadische opstandelingen en aankomende presidenten Darfur altijd als thuisbasis en springplank naar de macht gebruikt. Déby vormt op deze regel geen uitzondering.

Na de mislukte coup van 1989 vluchtte hij, zoals gezegd, naar Darfur. Hier kon hij rekenen op de steun van de islamitische junta van Omar al-Bechir — net aan de macht gekomen in Khartoem — en van lokale leiders die net als hij tot de Zaghawa-stam behoren. Met hulp van zowel Sudan (1.200 militaria's) als Frankrijk lukte het Déby om in december 1990 de macht in Tsjaad te grijpen.⁹ Vanaf dat moment zou de politieke, militaire en economische macht er steeds meer in handen van zijn stam komen.

Tot de escalatie van het conflict in Darfur was Déby zonder meer een loyale bondgenoot van Khartoem. Rebellenbewegingen uit Zuid-Sudan en Darfur vroegen hem herhaaldelijk om hulp, maar kregen nul op het rekest.¹⁰ In 2003 kon Déby echter niet voorkomen dat de SLA (Sudan Liberation Army) en de JEM (Justice and Equality Movement), de twee voornaamste rebellenbewegingen van Darfur, Tsjaad als basis gingen gebruiken. In mei 2004 arresteerden de Tsjadische autoriteiten twee grote vissen binnen de JEM,¹¹ die beiden echter Sudanese Zaghawa waren en dus op grond van familieconnecties al gauw weer op vrije voeten werden gesteld. Déby zat klem tussen twee vuren: wilde hij loyaal zijn aan Sudans president Bechir of aan de Darfuri-aanse opstandelingen behorend tot de Zaghawa? Aan beiden dankte hij zijn macht. Veel mensen om hem heen — niet in de laatste plaats zijn

eigen familie — steunden de rebellen in Darfur.

Dit alles werd hem door Khartoem niet in dank afgenomen. Het leidde ertoe dat Sudan met wisselend succes de verschillende Tsjadische rebellenbewegingen trachtte te verenigen.¹² Het meest tastbare resultaat daarvan waren twee aanvallen op de Tsjadische hoofdstad N'Djamena, op 13 april 2006 en 2 februari 2008. Gevechten tussen rebellenbewegingen en het regeringsleger vonden plaats tot in de straten van de hoofdstad.

Al met al is tussen Tsjaad en Sudan sprake van een destabiliserende kruisbestuiving — met dien verstande dat Sudan groter, machtiger, dichter bevolkt en politiek relevanter is dan Tsjaad, terwijl Tsjaad, als het erop aankomt, kan rekenen op militaire en politieke steun van mentor en oud-kolonisator Frankrijk. Frankrijk rechtvaardigt zijn steun aan Déby met een beroep op 'de stabiliteit'. In feite wordt stabiliteit hier verward met de status quo, die tegen elke prijs gehandhaafd lijkt te moeten worden. De vraag wat er precies gestabiliseerd moet worden

Terwijl het BNP op papier significant is gegroeid, vallen er in het dagelijks leven maar weinig verbeteringen te bespeuren

blijft daarbij in de regel onbeantwoord. In dit machtsspel kunnen beide presidenten elkaars rebellen wel manipuleren, maar niet controleren. Aangezien de grens tussen de twee landen uiterst poreus is, kunnen rebellenbewegingen met een grote mate van vrijheid in het gebied opereren. Het beeld van Tsjaad als slachtoffer van de Darfur-problematiek behoeft correctie. Met evenveel recht kan men stellen dat Darfur slachtoffer is van Tsjaad. De Frolinat-beweging, de rebellenleiders en latere presidenten Habré en Déby: allen begonnen zij hun opstand in en vanuit Darfur.

In de regio Tsjaad/Sudan zijn, kort samengevat, ten minste vier crises aan de gang.¹³ Ten eerste is er het chronische conflict tussen de Tsjadische overheid en de politieke oppositie. Dan is er het conflict in Darfur waar rebellenbewegingen de centrale overheid in Khartoem bestrijden. Ten derde sleept er een 'oorlog bij volmacht' tussen Sudan en Tsjaad — via steun aan elkaars rebellenbewegingen en militia's. Ten slotte zijn er de etnische conflicten in zowel Tsjaad als Sudan tussen groepen met gevestigd landeigendom en nieuwkomers die geen recht op land kunnen claimen.

CENTRAAL-AFRIKAANSE REPUBLIEK

Net als Tsjaad en Sudan is de Centraal-Afrikaanse Republiek chronisch instabiel. Het lukt de regering in de zuidelijk gelegen hoofdstad Bangui niet om gezag over het noordelijk deel van de republiek te vestigen. In 2001 doorstond president Ange-Félix Patassé een staatsgreep. Hij ontsloeg legerleider François Bozizé, die beschuldigd werd van samenwerking met de coupplanners. Bozizé vluchtte naar Tsjaad, waar hij met hulp van president Déby een rebellenleger op touw zette. Met steun van Frankrijk en Tsjaad wipte Bozizé in 2003 Patassé uit het zadel. Het welslagen van die coup was grotendeels te danken aan lukraak gerekruteerde Tsjadische strijders. Hoewel sommige tot op heden deel uitmaken van Bozizés elite en presidentiële garde, zijn veel van deze strijders teleurgesteld. Zij menen dat de president zijn beloften heeft gebroken. Deze ex-libérateurs hebben gewapende groepen gevormd die de noordelijke CAR onveilig maken. Verder wordt daar huisgehouden door coupeurs de route en Tsjadische rebellen die het gebied gebruiken om Tsjaad vanuit het zuiden binnen te vallen.¹⁴

INTERVENTIE VN/EU

Na een lange periode van instabiliteit leek in 1990, bij aanvang van Déby's presidentschap, een tijdperk van voorzichtig democratisch élan

en politieke opening aan te breken voor Tsjaad. Serieuze problemen manifesteerden zich vanaf 2000, toen met de exploitatie van olie werd begonnen. Het zwarte goud is tot nu toe meer een vloek dan een zegen gebleken.

Omdat Tsjaad geen directe toegang tot de zee heeft, moest er een 1.500 kilometer lange pijplijn worden gebouwd tot in Kameroen. Verschillende olieconsortia toonden zich geïnteresseerd, maar zochten politieke en financiële dekking. Die werd uiteindelijk door de Wereldbank gegeven. In de contracten werd vastgelegd dat het grootste deel van de olieopbrengsten ten goede zou komen aan onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en een fonds voor toekomstige generaties. In de praktijk vielen de olieopbrengsten tegen. Eind 2005 veranderde Déby eenzijdig de contractvoorwaarden. De inkomsten wendde hij in toenemende mate aan voor de aanschaf van wapens. Dit heeft hem in conflict gebracht met zowel de Wereldbank als zijn eigen bevolking. Terwijl het bruto nationaal product op papier significant is gegroeid, vallen er in het dagelijks leven maar weinig verbeteringen te bespeuren.

De mensen uit Déby's directe omgeving verwijten hem de inkomsten niet 'eerlijk' met hen te delen. Daar komt bij dat Déby een belofte brak die hij deed bij zijn herverkiezing in 2001, namelijk dat hij zich na vijf jaar niet nogmaals kandidaat zou stellen. In een interview met de Franse krant *Le Monde* had hij gezegd: 'In 2006 zal ik geen kandidaat zijn. Ik zal de grondwet niet wijzigen. [...] Ik zeg het luid en duidelijk: wat me rest in deze laatste jaren is Tsjaad voorbereiden op een vreedzame en democratische machtswisseling.'¹⁵ In 2003 kondigde hij echter aan de grondwet te wijzigen om herverkiezing mogelijk te maken — en zo geschiedde, tot groot ongenoegen van zijn potentiële opvolgers, die zich al aan het warmlopen waren.

Op 13 augustus 2007 tekenden de Tsjadische regering en de niet-gewapende oppositie een akkoord dat voorzag in electorale hervormingen en een volkstelling. Twee oppositieleiden werden tot minister benoemd. Op eerlijke en vrije

verkiezingen is echter nog altijd geen uitzicht. Respect voor mensenrechten blijft ver te zoeken. De incommunicando detentie van vier kopstukken¹⁶ van de niet-gewapende oppositie, kort na de aanvallen op N'Djamena van 2 en 3 februari 2008, is daarvan het zoveelste bewijs. Hoewel er geen enkel verband tussen hen en de rebellenbewegingen was vast te stellen, werden de vier gedurende langere tijd zonder enige vorm van aanklacht vastgehouden. Drie van de vier zijn vrijgelaten, van de vierde ontbreekt elk spoor.

In september 2007 besloot de Veiligheidsraad van de VN tot het oprichten van een multidimensionale aanwezigheid in het oosten van Tsjaad en het noorden van de Centraal-Afrikaanse Republiek.¹⁷ De missie, bekend onder het acroniem MINURCAT¹⁸, heeft tot doel 'het

Minister Koenders heeft zich bij herhaling voorstander getoond van 'politisering' van de hulp aan dit soort gebieden

scheppen van de veiligheidsvoorwaarden voor een vrijwillige, veilige en duurzame terugkeer van vluchtelingen en ontheemden'.¹⁹ De eerste component is een politiemissie die is gericht op bescherming van de burgerbevolking en bijstand rond mensenrechtentema's. De tweede component is een militaire.²⁰ Tot maart 2009 heette die EUFOR, de coördinatie ervan was in handen van de Europese Unie. Van de 3.500 manschappen kwamen er 2.000 uit Frankrijk, de rest werd geleverd door politiek onbelangrijke spelers als Polen, Ierland en Portugal. Landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk deden niet mee. Nederland leverde zestig manschappen. Nu het mandaat van EUFOR verstreken is, zijn de militaire taken overgedragen aan blauwhelmen van MINURCAT.

Frankrijk onderhoudt, het francophoniebeleid²¹ indachtig, nog altijd nauwe banden

met Tsjaad. Op permanente basis zijn tussen de 1.000 en 1.500 Franse militairen in Tsjaad gelegerd. Een en ander is geformaliseerd in het Epervier Akkoord uit 1986, dat voorziet in goedkope trainingsmogelijkheden voor het Franse leger in ruil voor steun aan de Tsjadische overheid.

Toen in 2007 het besluit over de oprichting van MINURCAT/EUFOR werd genomen lieten de rebellen direct weten geen verschil te zullen maken tussen missies onder de ene of de andere vlag: 'De inmenging van deze buitenlandse strijdmachten is onaanvaardbaar voor ons, aangezien het het onuitgesproken doel van deze Machiavellistische manoeuvre is een falend regime tot elke prijs in stand te houden'.²² President Déby vatte de internationale missie op geheel eigen wijze op. Na de aanvallen van de rebellen op N'Djamena op 2 en 3 februari 2008 verklaarde hij voor de radio: 'Voor ons zou het handig zijn geweest als EUFOR al in Tsjaad was, want dan zou ik de mogelijkheid hebben gehad eenheden bij de grens te ontmantelen. [EUFOR zal] ons bevrijden van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van 300.000 Sudanese vluchtelingen en 170.000 Tsjadische ontheemden'.²³

In de praktijk zou blijken hoe tactisch Déby weer eens had geopereerd. De internationale troepenmacht en door de VN opgeleide politie zorgen voor bescherming van vluchtelingen, ontheemden en hulpverleners; in ruil hiervoor heeft Déby nauwelijks concessies hoeven doen op het vlak van machtsdeling en beter bestuur. Voorlopig is er in Tsjaad geen enkel zicht op beëindiging van de strijd tussen regeringstroepen en rebellen, noch op substantiële politieke en economische vooruitgang waarvan de bevolking de vruchten zou kunnen plukken.

PERSPECTIEF

Tsjaad maakt deel uit van de categorie 'fragiele staten', waar veiligheid en ontwikkeling nauw met elkaar samenhangen: zonder ontwikkeling komt er geen einde aan het conflict; zonder indamming van het conflict vindt ontwikkeling niet plaats. Minister Koenders (Ontwik-

kelingssamenwerking) heeft zich bij herhaling voorstander getoond van een 'politisering' van de hulp aan dit soort gebieden, het opzoeken van grenzen en het nemen van meer risico's. In een relatief vroeg stadium moet worden overgeschakeld van humanitaire hulpverlening naar wederopbouw. Deze aanpak past in de zogenoemde 3D-benadering van defense, diplomacy en development.

Het is de vraag wat 'ontwikkelingsdiplomatie' kan uithalen in een context als de Tsjadische, met zijn wirwar aan interne en externe conflicten, waarbij een groot aantal (internationale) spelers is betrokken. In Nederland was de uitzending van de zestig militairen destijds geen voorwerp van grondig debat. Tijdens een hoorzitting op 18 maart 2008 vroegen Tweede Kamerleden om extra waarborgen in de sfeer van het dichterbij brengen van duurzame vrede. Dat als zodanig was echter geen doel van MINURCAT/EUFOR. De missie zou een peace-keeping mandaat en een uitgesproken humani-

tair karakter krijgen.²⁴ De Afrikaanse leiders ter plaatse werden er weliswaar toe opgeroepen hun inspanningen voor een nationale dialoog voort te zetten, maar daarmee was de kous ook af.

Werkelijke verbetering van de situatie in Tsjaad is alleen te bereiken als er een flinke dosis diplomatieke druk wordt uitgeoefend om Déby met de niet-gewapende én de gewapende oppositie om de tafel te krijgen. Het einddoel moet zijn een substantiële herverdeling van macht en welvaart in Tsjaad als geheel. Mocht Nederland in de toekomst opnieuw deelname aan een militair experiment als EUFOR overwegen, dan is het raadzaam om als harde voorwaarde te stellen dat president Déby concrete concessies doet op het gebied van naleving van de mensenrechten en het houden van eerlijke en vrije verkiezingen.

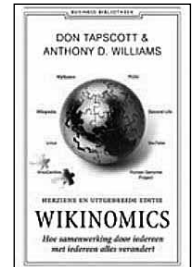
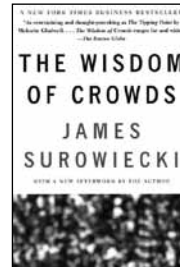
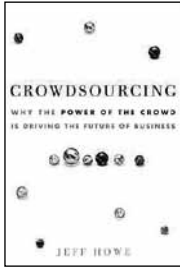
Noot van de redactie: binnenkort besteedt s&d uitgebreid aandacht aan de effectiviteit van militaire en civiele interventies in internationaal verband.

Noten

- 1 G. Prunier, *Chad, the CAR and Darfur: dynamics of conflict*, www.opendemocracy.net, 17 april 2007.
- 2 Overigens viel de Frolinat de facto uiteen in twee subbewegingen: de groep van Habré (een Goran) aan de ene kant en die van Goukouni Weddeye (een Tubu) aan de andere.
- 3 Zie Gérard Prunier, *Chad's tragedy*, www.opendemocracy.net, 7 september 2007.
- 4 Delen van Franstalig Afrika die Frankrijk als zijn officiële invloedssfeer beschouwt en waar het geen invloed van derden duldt.
- 5 G. Prunier, *Darfur's Sudan problem*, www.opendemocracy.net, 14 september 2006.
- 6 Zie zeer uitgebreid J. Flint en A. de Waal, *Darfur. A new history of a long war*, Zed books, 2008.
- 7 Letterlijk: duivels op paarden.
- 8 En als de noodzakelijke 'buffer' tegen Khartoems agressieve Arabiseringspolitiek die via Darfur en vervolgens Tsjaad op het hart van Afrika is gericht. Zie 'Le cancer tchadien', in: *Jeune Afrique* nr. 2457, februari 2008, p. 24-31.
- 9 Dit lukt op relatief vreedzame wijze. Habré vlucht nog voor Déby N'Djamena bereikt. Zijn laatste bevel luidt dat driehonderd politieke gevangenen die nog in de kerkers zitten moeten worden geëxecuteerd. In totaal zijn tijdens zijn achtjarig presidentschap naar schatting 40.000 mensen door het regime om het leven gebracht. Zie M. H. Abakar, *Chronique d'une enquête criminelle nationale. Le cas du régime de Hisssein Habré, 1982-1990*, l'Harmattan, 2006.
- 10 J. Flint en A. de Waal, *ibid.*, p. 112-113.
- 11 Bahar Idriss Abu Garda (nummer twee van de JEM) en Jamal Idriss Bahar-ed-Din.
- 12 J. Tubiana, 'The Chad-Sudan proxy war and the 'Darfurization' of Chad. Myths and reality', in: *Small arms survey. Human security baseline assessment working paper 12*, 2008, p. 26 e.v. Zie ook J. Flint en A. de Waal, *ibid.*, p. 207.
- 13 J. Tubiana, *ibid.*, p. 57.
- 14 M. Debos, 'Fluid loyalties in a regional crisis: Chadian "ex-liberators" in the Central African Republic', in: *African Affairs*, 107/427, p. 225-241.
- 15 *Le Monde*, 4 juni 2001.
- 16 Lol Mahamat Choua, Abd-el-Kader Kamougué, Ngarjely Yorongar en Ibn Oumar Ma-

- hamat Saleh. Laatstgenoemde is waarschijnlijk om het leven gebracht.
- 17 Resolutie 1778 d.d. 25 september 2007.
- 18 *Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad.*
- 19 Dit dient te geschieden door 'bij te dragen aan de bescherming van bedreigde burgers, door het faciliteren van humanitaire hulpverlening in Oost-Tsjaad en het noordoosten van de CAR en door het scheppen van gunstige voorwaarden voor wederopbouw en sociaal-economische ontwikkeling van die gebieden'.
- 20 De taken van EUFOR: a) het bijdragen aan de bescherming van bedreigde burgers, b) het mogelijk maken van humanitaire hulpverlening en bewegingsvrijheid van humanitair personeel en c) het bijdragen aan bescherming van personeel en installaties van de VN en het verzekeren van bewegingsvrijheid van VN-staf.
- 21 Waar de meeste Europese landen de banden met hun ex-koloniën nagenoeg hebben verbroken, kent Frankrijk een omvangrijke groep militairen en civiel personeel met een carrière in de koloniën die behoorlijk wat in de melk te brokkelen hebben bij de formulering van het Franse buitenlandse beleid. Voor deze mensen is Frankrijk niet alleen een land in Europa, maar in feite een wereldomvattende gemeenschap van Franse taal en cultuur: de francofonie. De politieke implicatie van dit alles is dat als een Franstalig land aangevallen wordt, dit bijna gelijkstaat aan een aanval op Frankrijk zelf.
- 22 Persverklaring juli 2007 van CNT, RFC, UFDD en UFDD-Fon-damentale. De verklaring vermeldt verder: 'De pogingen van de Franse regering de Franse troepen in Tsjaad te transformeren tot een Europese macht onder het voorwendsel Suda-nese vluchtelingen uit Darfur en Tsjadische ontheemden te beschermen en de veiligheid van de grens en het nationale territorium te garanderen, veroordelen we ten zeerste.'
- 23 Interview voor de Franse radio Europe 1, februari 2008.
- 24 Een en ander is vastgelegd in VN-Resolutie 1778. Zie ook D. Leurdijk, 'In Tsjaad gaat het om hulp', in: *NRC Handelsblad*, 26 maart 2008, p. 7.

‘Crowdsourcing’ en de macht van het collectief



Crowdsourcing. Why the power of the crowd is driving the future of business
Jeff Howe, Crown Business, Londen 2008

De @-cultuur. Hoe internet onze beschaving ondermijnt
Andrew Keen, Meulenhoff, Amsterdam 2008

We-think. Mass innovation, not mass production
Charles Leadbeater, Profile Books, Londen 2008

The wisdom of crowds
James Surowiecki, Anchor Books, New York 2005

Wikinomics. Hoe samenwerking door iedereen met iedereen alles verandert
Don Tapscott & Anthony D. Williams, Business Contact, Amsterdam 2006

44

FRANK ZUIJDAM

Tot zo'n acht jaar geleden was het world wide web niet veel meer dan een verzameling losse websites. Pas sinds de intrede van Web 2.0 — de tweede generatie van het internet, waarvan de

Over de auteur Frank Zuijdam is senior consultant bij Technopolis Group.

Noten Zie pagina 49

introduce van ongeveer samenviel met het uiteenspatten van de internetzeepbel — biedt het een platform voor een schier oneindig aantal interactieve online applicaties: blogs, chatrooms en discussiefora, maar bijvoorbeeld ook Hotmail en Wikipedia zijn daar voorbeelden van. Zo'n één miljard mensen zijn wereldwijd via het internet met elkaar verbonden. Zij lezen elkaars nieuws,

maken zelf nieuws, lobbyen, kopen, verkopen en — daar gaat dit artikel over — werken samen via het internet.

Sommigen voorspellen dat het internet ons economische model zal veranderen. Traditionele bedrijfsstructuren zullen deels verdwijnen om plaats te maken voor online samenwerkingsverbanden van grote groepen mensen — ‘wikinomics’ oftewel ‘crowdsourcing’ — waar innovatie plaatsvindt en waar allerlei economische producten en diensten worden gemaakt en aangeboden. De ontwikkeling, productie en distributie van goederen en diensten zal, zo wordt voorspeld, een ingrijpende transformatie ondergaan. En dat alles omdat individuele mensen nu collectief via het web kunnen werken en gezamenlijk tot veel meer in staat zijn dan afzonderlijke bedrijven.

Zal het inderdaad binnen niet al te lange tijd gewoon worden om via internet samen te werken — al dan niet voor geld — met volstrekt vreemden van over de hele wereld, zonder werkgever of opdrachtgever die ons daartoe aanzet? De laatste tijd zijn enkele opvallende boeken verschenen over het fenomeen crowdsourcing. In dit essay vergelijk ik een aantal hiervan, met als hoofdvraag of de auteurs het wat futuristische scenario onderschrijven dat soms wordt geschetst.



Macht van het collectief

Via internetapplicaties is het mogelijk samen te werken met duizenden mensen in een relatief los gestructureerd verband zonder hiërarchische verhoudingen. James Surowiecki was een van de eersten die met zijn boek *The wisdom of crowds* heeft gewezen op de kracht van het collectief. Kern van zijn betoog is dat de collectieve kennis van een grote groep mensen vaak waardevoller is dan de opinie van een expert. Collectieve wijsheid is volgens hem onder meer te gebruiken voor het ontwikkelen van nieuwe business-modellen.

En inderdaad, via het Web 2.0 hebben alerhande nieuwe vormen van economische

samenwerking vorm gekregen. Voorbeelden daarvan zijn terug te vinden in de publicaties van Don Tapscott en Anthony D. Williams (*Wikinomics. Hoe samenwerking door iedereen met iedereen alles verandert*), Charles Leadbeater (*We-think. Mass innovation, not mass production*) en Jeff Howe (*Crowdsourcing. Why the power of the crowd is driving the future of business*). De nieuwe samenwerkingsvormen blijken soms verbazingwekkend effectief te zijn. Neem het besturingssysteem Linux, dat door talloze vrijwilligers online wordt ontwikkeld en dat gratis kan worden gedownload en aangepast aan de wensen van de gebruiker. Linux is een meer dan volwaardig alternatief voor de besturingssystemen Windows en UNIX. Een ander voorbeeld is Wikipedia, de grootste encyclopedie ter wereld, die gratis wordt aangeboden en die wordt ontwikkeld door vrijwilligers via een open platform waarin iedereen redacteur kan zijn.

Sterk is ook het verhaal van het goudmijnexploitatiebedrijf Goldcorp. Dit, destijds noodlijdende, bedrijf moest nieuwe goudaders vinden om te kunnen overleven. Het deed daartoe een opmerkelijke stap en zette tegen alle conventies in de geologische informatie van het bedrijf online en vroeg mensen het te helpen met het vinden van goudaders. Degenen die de meest waardevolle informatie inbrachten, konden rekenen op een financiële beloning. Met behulp van alle binnengekomen aanbevelingen wist Goldcorp inderdaad nieuwe goudaders op te sporen en de waarde van het bedrijf steeg van zo'n \$ 200 miljoen naar \$ 9 miljard.

Of neem InnoCentive.com, een website waarop wetenschappelijke vragen van bedrijven staan en waar financiële beloningen worden uitgelooft voor werkbare oplossingen. Inmiddels hebben ruim honderdduizend wetenschappers al een bijdrage geleverd voor het oplossen van problemen van bedrijven als Boeing (vliegtuigbouw), Procter&Gamble (voedingsmiddelen en producten voor huishoudelijke en persoonlijke verzorging) en DuPont (producten en diensten voor de landbouw, voedingsindustrie, bouw, communicatie en vervoer).

Deze online samenwerkingsverbanden kunnen inderdaad concurrentie vormen voor bestaande bedrijven en instituties. Sommige bedrijven (Microsoft) reageren door hun intellectuele kapitaal angstvallig te beschermen. Andere participeren juist in de online netwerken. IBM heeft bijvoorbeeld een groot deel van zijn software vrijgegeven en neemt actief deel aan virtuele netwerken voor softwareontwikkeling (open source-software).

Waar vroeger een kleine groep bedrijven de massa bediende, kunnen mensen tegenwoordig steeds makkelijker zelf de inhoud van producten en diensten bepalen. Hiermee heeft een verschuiving plaatsgevonden binnen de rolverdeling tussen producent en consument: de consument is (mede)producent geworden (de zogenaemde prosument).



Niet zonder regels

Een succesvolle toepassing van 'crowdsourcing' is gebonden aan een aantal principes. Tapscott, Leadbeater en Howe schrijven hier uitgebreid over. Het eerste betreft *openheid*. Bedrijven die gebruik willen maken van de innovatieve kracht die via het internet gemobiliseerd kan worden, zullen een belangrijk deel van hun bedrijfsinformatie openbaar moeten maken. Steeds meer bedrijven komen tot de conclusie dat een strikte bescherming van hun bedrijfsgegevens eerder waardecreatie belemmert dan bevordert: Procter&Gamble heeft eind jaren negentig zijn patentenportefeuille openbaar gemaakt en biedt deze aan op een online marktplaats; technologiebedrijven als HP, Intel en Google maken gebruik van wereldwijde netwerken van onderzoekslaboratoria om te innoveren; Amazon heeft zijn database met allerhande gegevens over verkoopaantallen, recensies et cetera openbaar gemaakt met als doel nieuwe zakelijke relaties aan te gaan.

Natuurlijk moeten bedrijven de essentiële delen van hun intellectuele eigendom blijven beschermen, maar een effectieve samenwerking via internet is niet mogelijk als ze al hun intel-

lectuele eigendom geheimhouden. De opmars van 'open innovatie' laat zien dat steeds meer bedrijven dit onderkennen. Bij open innovatie werken bedrijven samen met onder andere hun concurrenten en zoeken zij kennis buiten de eigen organisatie om meerwaarde voor de klant te creëren.¹ Zo brengt de High Tech Campus in Eindhoven partijen bij elkaar met het oog op samenwerking en het delen van kennis. Of neem Nokia (mobiele telefoons) dat erin geslaagd is een online 'developers forum' op te zetten met meer dan één miljoen deelnemers. De snelle wetenschappelijke en technologische vooruitgang maakt dat bedrijven zich genoodzaakt zien tot deze openheid. Zij hebben niet de capaciteit en middelen voor eigen onderzoek en ontwikkeling (R&D) op een breed scala van terreinen en zoeken daarom samenwerking. Open innovatie geeft hun de mogelijkheid niet in één of enkele, maar in veel meer 'sleuteltechnologieën' te investeren.

Hoewel bij crowdsourcing de grens tussen amateurs en professionals feitelijk niet bestaat, is een of andere vorm van organisatie onontbeerlijk

Zelforganisatie is een andere belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking via internet. Hoewel netwerken voor crowdsourcing relatief ongestructureerd zijn en de grens tussen amateurs en professionals feitelijk niet bestaat, is een of andere vorm van organisatie onontbeerlijk. Er moeten mechanismen zijn voor het scheiden van goede en slechte ideeën, voor het koppelen van goede bijdragen, het laten reageren op elkaar et cetera. Dit is eigenlijk alleen mogelijk als er een kerngroep is die bereid is meer tijd in het project te steken dan anderen. Zij moet de mogelijkheid hebben beslissingen te nemen en structuur aan te

brengen. Verder is het belangrijk dat het project een duidelijk omschreven en breed gedragen doel heeft. Ook is een bepaalde mate van modulariteit nodig. Het opknippen van een bepaald vraagstuk in verschillende modules helpt om alle bijdragen te structureren.

Een belangrijk derde principe — dat sterk gerelateerd is aan zelforganisatie — is *peering*. Bij crowdsourcing ontbreekt een formele hiërarchie. Mensen werken samen op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. Een ordenend principe is de waardering van collega's in de blogosfeer. Een belangrijke motivatie om deel te nemen aan digitale gemeenschappen is de waardering van anderen voor de geleverde bijdrage; de (h)erkenning van de waarde van een bijdrage door de groep. Dit is een principe dat ook opgeld doet in de wetenschap. Ook daar is *peer review* een belangrijk mechanisme voor het bepalen van de kwaliteit en in het verlengde daarvan voor het gezag en de status van een wetenschapper.

Een laatste voorwaarde voor een geslaagde samenwerking via internet ten slotte is *diversiteit*. Innovatie komt tot stand door middel van een creatieve uitwisseling van verschillende inzichten, ervaringen en kennis. Daarvoor moet een goede mix van mensen betrokken zijn, met verschillende vaardigheden, ervaringen, kennis en inzichten, en met toegang tot verschillende bronnen en andere hulpmiddelen. Juist de combinatie van de verschillende invalshoeken en methoden maakt crowdsourcing zo krachtig.

Of dit ook alle noodzakelijke voorwaarden zijn voor succesvolle samenwerking op het web, vertellen Tapscott, Leadbeater en Howe niet. Ze hebben deze regels gedestilleerd uit de vele succesvolle voorbeelden en niet de omgekeerde weg gevolgd.



Zegen en vloek

Niet iedereen ziet crowdsourcing als een zegen. Andrew Keen houdt in *De @-cultuur* een lange aanklacht tegen dit fenomeen — naast zijn kritiek op (de gevolgen van) andere internet-

gebruiken. Een van zijn voornaamste kritiekpunten is dat professionele kennis en kunde wordt verdrongen door een 'chaotische overdaad aan waardeloze informatie, oppervlakkige observaties en wazige meningen' van amateurs. Een online encyclopedie lijkt prachtig, maar de inhoud van Wikipedia is niet altijd correct. Elke redacteur kan zijn eigen visie in de stukken verwerken. Ook van andere uitingsvormen is de objectiviteit moeilijk vast te stellen. Zeer

Hele bedrijfstakken zullen verdwijnen als zij geen winst meer maken op diensten en producten die ook door de massa zelf worden vervaardigd, vreest Keen

positieve recensies op Amazon.com kunnen gemakkelijk door uitgevers zelf zijn geproduceerd en sommige 'leuke' filmpjes op YouTube zijn in werkelijkheid commercials van bedrijven. Blogs kunnen misbruikt worden om (versluisde) propaganda op te plaatsen. Door crowdsourcing vervaagt, aldus Keen, de grens tussen feit en fictie waardoor het steeds moeilijker wordt te bepalen of men van doen heeft met juiste en betrouwbare informatie. Het risico bestaat dat gerenommeerde professionals — journalisten, redacteurs, cineasten — steeds meer worden gemarginaliseerd. Ook bestaat volgens Keen het gevaar dat authentieke, afwijkende meningen niet meer worden gehoord als de massa de inhoud van producten en diensten bepaalt.

Bedrijven en zelfs hele bedrijfstakken zullen verdwijnen, vreest Keen, als zij geen winst meer kunnen maken op diensten en producten die ook door de massa zelf worden vervaardigd of ter beschikking worden gesteld. Als voorbeeld noemt hij het verdwijnen van cd-winkels en de grote verliezen voor platenlabels door de populariteit van het (illegaal) downloaden van

muziek via internet. Dit kan leiden tot een verschraling van zowel de diversiteit als van de kwaliteit van het muziekaanbod doordat er niemand meer is die erin investeert.

Met de nieuwe manieren van samenwerking via internet wordt de kennis van een groot aantal mensen op een zeer efficiënte wijze aan elkaar gekoppeld

Keen wijst ook op de mogelijkheden die het internet biedt voor piraterij (het gratis en ongeoorloofd downloaden van muziek, films et cetera), de verspreiding van (kinder)porno en online gokken. De schaal waarop dergelijke activiteiten kunnen plaatsvinden is enorm vergroot. Bovendien is controle en regulering door nationale overheden erg moeilijk: deze zaken spelen zich af in virtuele netwerken, werken via zelfregulering en zijn niet aan een fysieke locatie (dus aan een land) gebonden. Mensen maar ook bedrijven kunnen gemakkelijk worden misleid, bijvoorbeeld via splogs (een samentrekking van spam en blogs), waarbij via fictieve websites adverteerders worden overgehaald veel geld te betalen voor waardeloze advertenties.

De vrees van Keen lijkt wat overtrokken. In de praktijk wordt bij veel vormen van crowdsourcing uiteindelijk toch een bepaalde mate van kwaliteitcontrole ingebouwd om het niveau van de inhoud omhoog te brengen. Zo kent Wikipedia inmiddels 'beheerders' — aangesteld door het 'management' van Wikipedia — die toezicht houden op bepaalde onderdelen van de online encyclopedie en ook bij andere toepassingen worden dergelijke vormen van kwaliteitscontrole geïncorporeerd.

Crowdsourcing moet niet worden gezien als een vervanging voor professionals, maar als een aanvulling op de mogelijkheden die bedrijven

hebben producten en diensten te ontwikkelen en te verspreiden. Muzieklabels kunnen via YouTube op een andere manier talent scouten en muziek distribueren, de Encyclopaedia Britannica kan op een gecontroleerde manier gebruikmaken van de input van heel veel mensen en Apple en IBM hebben laten zien dat het downloaden van muziek en open source-software voor hen niet alleen een bedreiging, maar ook een kans is. Dat bepaalde bedrijfstakken verdwijnen en dat nieuwe vormen van economische activiteit opkomen, is op zich geen bezwaar, dunkt mij.

Bij veel open source-ontwikkelingen is er een kleine kerngroep die de kaders stelt en de modules bepaalt waaraan de deelnemers kunnen werken; regulering ontbreekt dus niet volledig. Hoewel het in grote openheid gebeurt, kanaliseert deze kerngroep wel degelijk de online bijdragen. Vragen kunnen op deze manier gericht worden uitgezet. Ook kan aan sommige mensen de toegang worden ontzegd als zij zich misdragen.



Innovatie

Crowdsourcing heeft tot nu toe het grootste effect gehad op de creatieve en culturele sector. De muzieksector is het meest in het oog springende voorbeeld, maar denk ook aan iStockphoto — een database met afbeeldingen afkomstig van amateurs, die gebruikt worden door onder andere uitgevers. In de meer traditionele maaksectoren zal de impact naar verwachting veel minder groot zijn.

Voor bedrijven is de macht van het collectief een van de manieren om economische waarde toe te voegen. Daarbij zullen allerhande (tussen)vormen ontstaan. Bedrijven zullen leren om zich ook te organiseren buiten de eigen organisatie om. Of, zoals Leadbeater het stelt: 'crowdsourcing provides new ways to organise ourselves without necessarily having an organisation'.

De nieuwe manieren van samenwerking via internet lijken een krachtige stimulans te kun-

nen geven aan innovatie, omdat de kennis van een groot aantal mensen op een zeer efficiënte wijze aan elkaar wordt gekoppeld. Het is een adequaat instrument voor een multidisciplinaire aanpak van projecten en ideeën. Bij open innovatie, waarbij bedrijven de kennis die zij nodig hebben voor hun producten en diensten steeds vaker buiten de eigen organisatie zoeken, kan crowdsourcing een zeer waardevol middel zijn. Bovendien kunnen nieuwe samenwerkingsvormen ook een belangrijke impuls geven aan 'sociale innovatie' — vernieuwing van de wijze waarop organisaties zijn ingericht en worden aangestuurd.² Om op de vraag aan het begin van dit artikel terug te komen: ja, het wordt waarschijnlijk veel normaler — voor bedrijven én voor individuen — om te werken via online samenwerkingsverbanden met vreemden. Daar-

bij geldt dat crowdsourcing voor bedrijven niet alleen een bedreiging vormt, maar hun ook een enorme kans biedt om te innoveren.

Noten

- 1 Zie o.a. H. Chesbrough, *Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology* (Boston 2003).
- 2 Sociale innovatie (ook wel innovatief organiseren) is volgens sommige economen nog veel belangrijker dan technologische innovatie. Voorbeelden van innovatief organiseren zijn de invoering van (semi)autonome taakgroepen in de Japanse industrie of de introductie van de flexibilisering van werktijden. Zie onder meer het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (www.nsi.nl) en de uitgave *Sociale innovatie. Visies, voorbeelden en feiten* (Arnhem 2007).

Regels zijn regels, of toch niet?

Wetten en regels worden in Nederland met de beste bedoelingen gemaakt. Uit de toelichtingen bij wetsvoorstellen spreken louter loffelijke motieven: de kwaal is geanalyseerd, beleid als oplossing geformuleerd, regels zijn als instrument voorgesteld. De handhavingsparagraaf daarentegen ademt meestal iets heel anders: de wetgever vertrouwt de burger niet en zet zware sancties in om de wet aan hem op te leggen.

Hoe meer op die strafrechtelijke handhaving wordt vertrouwd, hoe minder burgers de loffelijke bedoelingen van de wetgever nog begrijpen. Neem het rookverbod. De discussie bleef tot niet zo lang geleden beperkt tot de vraag of de overheid reclame-uitingen van sigarettenfabrikanten mag verbieden. Ineens werd een duidelijke lijn uitgezet: niet roken in publieke ruimtes, wel op daarvoor gereserveerde plekken. Met maatschappelijke steun veranderde het rookgedrag in een paar jaar tijd spectaculair. Volgende stap: het rookvrij maken van de horeca. De regels die minister Klink hiervoor opstelt laten roken in de horeca alleen toe in daarvoor ingerichte rookruimtes met adequate ventilatie. Het is meer een mentaliteitswet dan een strafwet: de overheid verwacht vrijwillige medewerking van horecabedrijven. Uiteraard zijn er wel boetebepalingen die door de inspecteurs van de Voedsel en Waren Autoriteit zullen worden gehandhaafd.

Dan gaat het mis. De wetgever maakt geen onderscheid tussen grote en kleine cafés, want die horen beide tot de horeca. Kleine cafés kunnen echter geen aparte rookruimte installeren en zien hun rokende klanten dus vertrekken naar de grote cafés. De kleine ondernemingen worden zelfs in hun economisch voortbestaan bedreigd. Er volgen protestacties, waarvoor in

brede kring sympathie bestaat. Opeens moet er strafrechtelijk worden gehandhaafd. Boetes worden echter niet betaald. Men gaat wel naar de rechter. Als de rooksoap tot dit punt gevorderd is, kan iedere krantenlezer zien dat het moment bereikt is waarop de goede bedoelingen van de wetgever in rook opgaan. In plaats van in overleg een oplossing te zoeken voor het probleem van de kleine horeca, zet Klink de hakken in het zand: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. (Maar de gevallen zijn niet gelijk en behoren dus verschillend behandeld te worden in de mate waarin zij verschillend zijn, leren wij van Aristoteles.) Er volgen rechtszaken. In Groningen verliezen de caféhouders, in Breda winnen ze het pleit. Terwijl te voorzien is dat er nog jaren gesteggeld kan worden in hoger beroep en zelfs in cassatie, doet de minister niets. Zo ondermijnt hij het gezag van zijn eigen mentaliteitswet.

De oplossing ligt in dit soort gevallen voor de hand. De overheid moet niet ophouden met wetgeven als de regels zijn vastgesteld. Een wet die eerst de wind mee heeft maar daarna verzet oproept moet opnieuw worden bekeken, zonder uitgebreide evaluaties af te wachten. Als zich serieuze problemen voordoen die appelleren aan het rechtvaardigheidsgevoel van burgers, moet de wetgever een communicatieve stijl van optreden nastreven: in overleg treden, een aanvaardbaar compromis zoeken, het draagvlak voor het beleid versterken. Wie daarentegen blind voor goede argumenten gaat handhaven omdat regels nu eenmaal regels zijn, verspeelt meer dan gezag alleen: ook het beleid wordt dan de dupe.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad s&D

Zeventig jaar s&d

‘Opvoeding tot strijdbare democratie’ — dat was de opdracht die de redactie van *Socialisme en Democratie* voor zichzelf formuleerde in het eerste nummer, dat verscheen op 7 januari 1939. s&d was de opvolger van *De Socialistische Gids*. Onder leiding van de strenge analyticus W.A. Bongers was die uitgave uitgegroeid tot een kaderblad van wetenschappelijke signatuur, maar de formule was uitgewerkt.

Met een nieuw beginselprogramma had de SDAP in 1937 afscheid genomen van haar klassieke marxistische uitgangspunten. Een jonge generatie socialisten haalde hiermee de vruchten van hun nijvere vernieuwingsstreven binnen. Voortaan zouden socialisme en democratie hand in hand gaan. Bovendien zou de SDAP behalve arbeiders ook andere groepen moeten aanspreken — met name uit de middenklasse. Aan het uitdiepen en uitdragen van het democratisch socialisme wilde s&d, met de geestdriftige Willem Banning als voorman, een bijdrage leveren.

De belofte van het ‘uitdiepen’ werd in de anderhalve jaargang vóór het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog al meteen waargemaakt met vele doorwrochte artikelen — niet alleen over economie (de crisis!) en politiek in binnen- en buitenland (met de opkomst van het fascisme als kernthema), maar ook over cultuur, geschiedenis en democratisch-socialistische zelfdefinitie. Intussen kwam van het verbreden van het draagvlak voor de SDAP door het ‘uitdragen’ van het gedachtegoed weinig terecht, zo constateert de historicus Ed Jonker in een uitgebreide jubileumuitgave uit 1989. In het verzuilde Nederland was dat streven dan ook bepaald ambitieus.

In 1946 keerde s&d terug, nu onder auspiciën van de Partij van de Arbeid. Tegenover Bannings romantische kijk op het socialisme — in 1955 zwaaide hij af als redacteur — stelden

denkers als Joop den Uyl en Jacques de Kadt een meer rationele benadering. In de jaren die volgden zou s&d bij uitstek een intellectueel platform blijven, maar altijd mét aandacht voor politieke actualiteit.

Op processen van meningsvorming binnen de PvdA had Den Uyl een specifieke visie die hij in 1987 in een polemieek met Koos Vorrink zo zou omschrijven: het kwam er niet op aan mensen voor te lichten, maar hen in te lichten. Dat motto heeft aan zeggingskracht niet ingeboet. Nog altijd passeert in s&d een grote variëteit aan thema’s de revue — waarbij de zelfdefinitie van wat gaandeweg weer sociaal-democratie is gaan heten belangrijk blijft, zoals dit nummer over de PvdA als ‘spagaat-partij’ weer eens onderstreept. Bij de beoordeling van kopij wil de redactie de kracht van de argumentatie zwaarder laten wegen dan de opinie van de auteur als zodanig.

Een reëel gevaar — zeker gezien de voortgezette de-radicalisering van de PvdA door de decennia heen, met hier en daar een ‘eruptie van radicaliteit’ (Jonker) — is dat bij die redactionele afwegingen de balans tussen het politieke en het wetenschappelijke verstoord raakt.

In 1996 hield de journalist H.J. Schoo een voordracht voor de redactie waarin hij stelde dat er in s&d ‘politieker’ moest worden geargumentteerd: ‘verstatelijkt eenheidsdenken’ van naar sofisme neigende ‘deskundigen’ moest worden uitgebannen (s&d 1996/6). Waar individuele en maatschappelijke keuzeprocessen in het geding waren, dienden die belicht te worden — en niet vermeende wetmatigheden als modernisering, mondialisering en individualisering.

Die waarschuwing blijft het overdenken waard.

MARE FABER
Eindredacteur s&d

Kats, 21 mei 2009

Beste lezer,

De bevolkingsgroei, het klimaatprobleem, de schaarste aan grondstoffen, de economische crisis — wij staan in de wereld voor grote, niet te vermijden opdrachten. Wat betekent dat voor mensen, ook hier in Nederland, die zich met elkaar moeten verbinden om gehoord te kunnen worden? En wat betekent dat voor de manier waarop de Partij van de Arbeid georganiseerd is?

Als mensen zich gezamenlijk uitspreken, kunnen zij veel bereiken. Een voorbeeld uit het Zeeuwse land. Laatst stond ik met een groep strijdmakkers op de zeedijk om te vieren dat het kabinet besloten had om langs de Westerschelde geen dijken door te breken en om buitendijks schorren en slikken te ontwikkelen. Jaren hadden we, met steun van vier op de vijf Zeeuwen, gestreden tegen ambtenaren, politici, wetenschappers, organisaties en instituties die ons voorhielden dat ontpolderen moest van de Europese Commissie, ‘van Brussel’. Tegenmacht won van overmacht: de Tweede Kamer verbond aan het streven naar economische ontwikkeling (via het wegnemen van drempels in de vaargeul van de Westerschelde) maatregelen voor natuurontwikkeling en veiligheid. Dertien jaar had onze strijd tegen de ontpolderplannen geduurd. Nu was het eind goed, al goed.

4 Is de PvdA, zoals sommigen beweren, een verzuurde club van oude, blanke mannen en vrouwen die het over het algemeen goed getroffen hebben in het leven? Zijn wij, leden van die partij, niet meer in staat helder te maken wat de droom is van de sociaal-democratie? Of kunnen we dat wel? Wat is die droom dan en wie is er nog ontvankelijk voor?

Zelf ben ik gevormd in de Belgische socialistische traditie, in de schaduw van Piet Vermeylen, de oud-minister van Justitie, Karel van Miert, de Europese inspirator, Phillipe Mourreaux, Frans-talig Brusselaar en vakbondsleider Georges

Debunne. Die laatste leerde me in een aantal gesprekken over het heldere principe van macht en tegenmacht, over de noodzaak om samen op te trekken voor wie alleen geen stem krijgt. Van Paul Goossens, mijn hoofdredacteur bij het dagblad *De Morgen*, leerde ik dat je elke autoriteit scherp moet controleren: ‘*De Morgen* trapt je een geweten.’

De vraag is nu: hoe organiseer je de basis van de samenleving, een sociale beweging, tegen de achtergrond van trends als individualisering, internationalisering en privatisering van publieke diensten? Welk perspectief biedt de PvdA aan mensen met zorgen en angsten die zich niet vertegenwoordigd weten? Niets doen, of door innerlijke verdeeldheid geen keuzes maken, zal ertoe leiden dat nationalistische bewegingen worden gevoed.

De sociaal-democratie kan bezwaarlijk een discours over emancipatie en volksverheffing volhouden en zich intussen enkel oprichten tijdens verbitterde ledenvergaderingen om de samenstelling van een kieslijst voor de gemeenteraad vast te stellen. Bij dit soort gelegenheden lijkt continuïteit van de macht een doel te zijn dat alle middelen heiligt, tot het kleineren van tegenstanders aan toe.

Het moet en het kan echt anders. De PvdA moet de moed hebben om zich herkenbaar op te stellen. Juist *vanwege* Europeanisering en mondiaal-isering moet het devies daarbij zijn: niet van bovenaf besturen, maar van onderaf organiseren. ‘Oh, dat lukt niet...’, hoor ik partijgenoten al mopperen. ‘Mensen zijn zo individualistisch, die willen niks meer samen.’ Wie dit soort opmerkingen maakt, moet inzien dat hij zich richt op de verkeerde mensen, althans voor zover het de sociaal-democratie betreft.

De organisatie van tegenmacht kan niet alleen een antwoord bieden op de binnen de sociaal-democratie immer aanwezige bestuurlijke reflex, maar vooral ook het draagvlak voor de partij verbreden. Een politieke partij is meer dan een leverancier voor politieke functionarissen. De PvdA zou zich op lokaal niveau of anders tenminste in regionaal

INTERVENTIE

verband kunnen ontwikkelen als lerende partij, informerende partij, luisterende partij, volkspartij, solidaire partij, Europese en internationale partij.

Een politieke beweging die zich op die manier openstelt wordt voor veel meer mensen aantrekkelijk. Nieuwe leden hoeven zich niet direct op te maken voor een functie als bestuurder of volksvertegenwoordiger. De PvdA zou op jongeren minder als een gesloten blok overkomen en toegankelijker blijken voor mensen die zich engageren met een bepaalde maatschappelijke kwestie. Een ander belangrijk effect van een verbreding van de politieke organisatie zou zijn dat leden zich op een meer herkenbare en minder beladen manier kunnen verhouden tot partijgenoten die politieke functies bekleden. Zij zouden de tegenmacht binnen de partij beter inhoud en richting kunnen geven en bestuurders of volksvertegenwoordigers eerlijk hun mening kunnen geven, zonder — zoals mij herhaaldelijk is overkomen — te worden uitgesloten of geïntimideerd.

Mijn advies aan u, beste lezer: twijfel nooit aan de rode droom, met hoeveel cijfers wetenschappers ook proberen te bewijzen dat het geen zin meer heeft om die te formuleren. Aanvaard geen dogma's, blijf zoeken naar oplossingen en argumenten — en op een dag zult ook u daar staan op de dijk, op de zeedijk.

Wees groet,

Jan Schuurman Hess

De markt van licht en warmte

De Partij van de Arbeid heeft onlangs bij monde van Wouter Bos laten weten dat de hoogtijdagen van de marktwerking voorbij zijn. De sociaal-democraten doen niet meer mee aan de mode van de markt. Het klinkt stoer, maar de praktijk is weerbarstig. De marktwerking in de zorg — of het nu om de vraag- of de aanbods-kant gaat — gaat in alle hybriditeit verder. En ook de energievoorziening wordt verder de markt opgejaagd.

Gemeentelijke en provinciale bestuurders willen hun energiebedrijf verkopen, niet alleen omdat ze eigenlijk geen idee meer hebben welke publieke belangen zij als aandeelhouders zouden moeten vertegenwoordigen, maar ook omdat ze met de opbrengst ervan mooie dingen kunnen doen voor de mensen. Voormalig Tweede-Kamerlid Ferd Crone pleitte nog voor behoud van een minderheidsaandeel van overheden, partijvoorzitter Lillianne Ploumen sms-te naar de betrokken PvdA-bestuurders — alles tevergeefs. Met NUON en Essent gaan opnieuw twee bedrijven uit de voormalige nutssector in buitenlandse handen over.

Is dat erg? Er worden op het ogenblik heel wat krokodillentranen geplengd over het verlies aan publieke zeggenschap. Maar nog niet zo lang geleden vonden velen in de politiek en de beleids-wereld het een erg goed idee om de energievoorziening, die rond de vorige eeuwwisseling aan de markt was onttrokken, weer aan de markt terug te geven. Het privatiserings- en marktstreven werd bovendien van harte aanbevolen door een flink aantal vertegenwoordigers van de economische wetenschap, die zich op dit gebied steeds meer hebben ontpopt als de gebedsgenezers van de Nederlandse economie.

Natuurlijk: er was in 1996 een Europese richtlijn voor de energiesector vastgesteld, die liberalisering van de markt beoogde. Maar Nederland stelde zich wel erg snel als het über-beste jongetje van de klas op, door buitengewoon voortvarend een volledig liberaliseringsprogramma in gang te zetten. Het gevecht op de valreep over het publieke eigendom en beheer van het net werd schijnbaar in het voordeel van de publieke zaak beslist, maar had per saldo het tegenovergestelde effect. Van begin af aan was duidelijk dat dit beleid tot uitverkoop van de Nederlandse parels van publieke dienstverlening aan grote internationale spelers zou leiden. En aldus geschiedde.

Dat de nutsbedrijven van licht en warmte worden uitverkocht is inderdaad erg — zelfs vno-ncw is daar inmiddels van doordrongen. Niet voor niets zijn deze bedrijven ooit in de publieke sfeer gebracht. Er zijn publieke belangen in het geding, die niet door de markt kunnen worden gewaar-

INTERVENTIE

borgd. Maar juist deze publieke belangen zijn in het debat over de toekomst van onze energiesector volstrekt onvoldoende aan de orde geweest — een punt waarop Marc Chavannes, als een eenzame guerillastrijder, in zijn zaterdagse ‘Opklaringen’ in *NRC Handelsblad* regelmatig heeft gewezen.

Om welke publieke belangen gaat het? Allereerst om de toegankelijkheid voor alle inwoners van Nederland tot een betrouwbare en betaalbare stroomvoorziening. Onder de nieuwe verhoudingen zal de spreekwoordelijke ‘weduwe in Appelscha’ evenmin van het net worden losgekoppeld als in de oude situatie. Maar of de internationalisering van de stroomvoorziening de consument veel voordelen zal brengen werd en wordt door verstandige waarnemers betwijfeld. Even belangrijk zijn twee andere publieke belangen: de zekerheid van onze stroomvoorziening op langere termijn en de duurzaamheid van de geleverde stroom.

Al in een eerder stadium van de liberalisering van de energiesector wees Selinde Biesheuvel van de TU Delft in *Het Financieele Dagblad* op de risico’s op het gebied van leveringszekerheid. De overheid, zo meende zij in 2001, heeft onvoldoende instrumenten om deze te garanderen. De registratie die de overheid zichzelf destijds toebedacht kent ernstige beperkingen: ‘Zonder acteurs die voldoende in het stuk investeren, wordt het lastig registreren. Het doek zal niet vallen, maar de elektriciteitsvoorziening in Nederland kan wel eens een matig toneelstuk worden.’ Kees Wiechers van Essent drukte zich nog scherper uit: ‘In een vrije markt zouden contracten gehonoreerd moeten worden, maar als er moeilijkheden zijn gaat toch het eigen belang voor. Als er bijvoorbeeld meer stroom nodig is in Duitsland wordt daar eerst voor gezorgd en kan er een tekort ontstaan in Nederland. Hetzelfde kan met de invoer uit België en Frankrijk gebeuren’, zo liet hij in 2002 aan *NRC Handelsblad* weten. Bij de liberalisering van de energiesector zijn de nationale publieke belangen, tamelijk cruciaal waar het om een strategisch goed als energie gaat, nauwelijks aan bod geweest. Uit angst voor een overdreven Oranje-gevoel als het om onze economie gaat? Dat zou volkomen ten onrechte zijn.

Een derde publiek belang dat zwaar weegt in de energiesector is de milieu-politieke doelstelling: duurzaamheid van de energievoorziening. Ook op dit punt bestaan gereede twijfels met betrekking tot het liberaliseringsproces. Buitengewoon verontrustend waren de woorden die Mark Frequin, directeur-generaal Energie en Telecom bij het ministerie van Economische Zaken, in mei van dit jaar uitsprak bij de presentatie van de resultaten van een onderzoek naar de opvattingen van Nederlandse burgers over privatisering. Duurzame energie, zo luidde zijn stelling, zal niet vanzelf uit de markt voortkomen. Overheidsinterventie is essentieel om milieudoelstellingen te halen.

In 1999 schreven de wetenschappers Hakvoort en Biesheuvel: ‘In de haast om de marktwerkingstrein vooral niet te missen, is geen zorgvuldige analyse gemaakt van de specifieke voor- en nadelen van liberalisering van de electriciteitssector. Het lijkt of men meer naar de tekortkomingen van het oude systeem heeft gekeken dan naar de risico’s van het nieuwe.’ Hun woorden blijven onverkort geldig. Ik vrees dat we een nuchtere conclusie moeten trekken: deze slag hebben we verloren. Maar de sociaal-democratie kan het er niet bij laten zitten. Vanaf nu moeten we een energiepolitiek ontwikkelen waarin het publieke belang tot zijn recht komt. Dat betekent: afscheid nemen van de doorgeschoten liberaliseringspolitiek, opnieuw publieke energiebedrijven oprichten en in samenwerking met bewoners initiatieven nemen voor kleinschalige, duurzame energieopwekking (lering trekkend uit lokale projecten die al lopen). Laten we, kortom, vasthouden aan de klassieke nutsfunctie van de energievoorziening.

FRANS BECKER

Adjunct-directeur Wiardi Beckman Stichting

Vechten voor geld

Op 23 oktober 2008 debatteerde de Tweede Kamer over de inzet van private militaire bedrijven in buitenlandse conflictgebieden. Ter tafel lag een kritisch rapport van de Adviesraad Internationale

INTERVENTIE

Vraagstukken (AIV) uit december 2007. De reacties daarop vanuit zowel kabinet als Kamer waren opmerkelijk lauw.

Marktdenken op het terrein van de meest basale van alle overheidstaken — uitoefening van het geweldsmonopolie — is niet zonder risico's. De laatste tijd is veel gezegd en geschreven over activiteiten van het Amerikaanse bedrijf Blackwater (tegenwoordig 'Xe' geheten), waarvan verschillende werknemers zich voor de rechter moeten verantwoorden voor aanklachten die variëren van moord tot wapensmokkel. Minder bekend is dat ook de Nederlandse overheid militaire bedrijven onder contract heeft staan. Zo is de beveiliging van de buitenring van de legerbases Tarin Kowt en Deh Rawood en die van de Nederlandse ambassade in Kabul in handen van private partijen. De beveiliging van de aanvoer van voedsel en brandstof wordt zelfs uitgevoerd door subgecontracteerde bedrijven, waarop de Nederlandse overheid geen enkele invloed heeft.

Het voornoemde AIV-rapport, tot stand gekomen onder leiding van Relus ter Beek, bespreekt politieke, juridische en ethische aspecten van de inzet van private militaire bedrijven. Geconstateerd wordt, om te beginnen, een ernstig gebrek aan transparantie. De omvang van de militaire markt is onduidelijk, zowel in personele als in financiële zin. Alleen al hierom is helder dat bedrijfseconomische argumenten voor de inzet van militaire bedrijven geen hout snijden: kostenvoordelen kunnen niet worden bewezen. Daarnaast spelen er verschillende fundamentele problemen die voortvloeien uit de relatie tussen krijgsmacht en bedrijf. Zo staat voor de krijgsmacht het slagen van de militaire missie voorop, terwijl bedrijven in de eerste plaats de belangen van hun aandeelhouders dienen. Het personeel van deze bedrijven maakt geen deel uit van de militaire commandostructuur, wat vragen oproept over de toepasbaarheid van het humanitaire oorlogsrecht. Gevangengenomen contractanten zullen bijvoorbeeld niet kunnen rekenen op de status van krijgsgevangene.

Door Nederland gecontracteerde bedrijven zijn, voor zover bekend, nog niet betrokken geweest bij geweldsincidenten. Wanneer dit wel zou gebeuren en de wet wordt overtreden, dan zou sprake

kunnen zijn van straffeloosheid voor de dader en rechteloosheid voor het slachtoffer, waarschuwt de AIV. Nederlandse militairen en contractanten kunnen worden berecht volgens het Nederlandse strafrecht. Voor buitenlandse contractanten geldt echter dat zij onder het strafrecht van het land van nationaliteit vallen en dat het Nederlandse strafrecht alleen toepasbaar is bij verdenking van bijvoorbeeld foltering. In de praktijk blijken lokale contractanten die handelen 'in functie' vaak immuun voor hun nationale strafrecht.

In zijn schriftelijke reactie op het AIV-advies d.d. 20 juni 2008 wijst het kabinet het voorstel om de drempel voor staatsaansprakelijkheid te verlagen af. Die keuze lijkt eerder ingegeven te zijn door politieke motieven dan door een juiste interpretatie van het geldende internationale recht. De regel luidt dat wanneer een bedrijf of persoon gemachtigd is elementen van staatsgezag uit te oefenen, schendingen van het internationale recht die in deze context plaatsvinden toe te schrijven zijn aan het contracterende land. De gedachte hierachter is duidelijk: taken kunnen geprivatiseerd worden, verantwoordelijkheden niet.

Uit het debat in de Tweede Kamer over het AIV-advies vloeiden geen beleidsaanpassingen voort. Het gebrek aan visie was teleurstellend. Kennelijk is het marktdenken in de politiek zo dominant geworden dat het voor velen moeilijk is weerstand te bieden aan argumenten van efficiëntie en kostenbesparing, zelfs als de onderbouwing daarvan wankel is. Vanwege het grote gebrek aan transparantie en verantwoording bij de uitbesteding van gewapende taken aan private militaire bedrijven zou de Kamer moeten pleiten voor het stopzetten hiervan. Als dit niet haalbaar blijkt omdat de minister er niet aan wil — bij hem berust de zeggenschap over de private contracten die Defensie sluit — dient de Kamer het initiatief te nemen om via wet- en regelgeving de accountability-gap te verkleinen en de transparantie rondom de inzet van dit soort bedrijven te vergroten.

RUBEN ZANDVLIET

Student internationaal recht te Leiden en stuurgroep lid van het PvdA Juristennetwerk

Leren in de stad

Op 21 april jl. hield Lodewijk Asscher, wethouder en loco-burgemeester van Amsterdam, de derde in een nieuwe reeks zogeheten Amsterdamlezingen aan de UvA. Zijn doel: '(...) een ideaal proberen te formuleren voor deze historische Europese stad onder condities van mondialisering en voortgaande migratie.' Zijn betoog mondde uit in een roep om daadkracht: 'Het multiculturele drama verdiept zich en verergert alleen maar als we onze instellingen (onderwijs, zorg, arbeidsmarkt) niet daadwerkelijk openstellen voor iedereen.'

Bevlogen vertelde Asscher over Sarah al Amrani, een meisje uit het stadsdeel Geuzenveld, nummer één van haar vmbo-klas, dat stage had gelopen op het stadhuis en toen voor het eerst van haar leven op het Waterlooplein kwam. Zoveel 'oude gebouwen' had ze nog nooit bij elkaar gezien. Wat ze het mooiste vond aan haar stage, had Asscher haar gevraagd. Het antwoord: 'Dat ik er helemaal bij hoorde.'

In de media hebben vooral Asschers uitspraken over een verbod op neef/nicht-huwelijken de aandacht getrokken. Veel minder respons kwam er op zijn rake woorden over onderwijs — een van de terreinen waarvoor hij als wethouder bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Zijn analyse stemt niet vrolijk: het onderwijs biedt onze kinderen niet datgene waar zij recht op hebben. 'Waarom leer je niet op al onze scholen goed lezen en schrijven? Waarom leer je niet op al onze scholen goed rekenen? Waarom leer je niet op al onze scholen wat burgerschap inhoudt? Steeds belangrijker in onze geglobaliseerde en gedigitaliseerde wereld. Waarom worden goede leerkrachten niet beter beloond? Waarom worden goede leerkrachten die het verschil tussen als en dan en hun en hen niet hebben geleerd, niet bijgeschoold? Waarom worden schoolleiders niet beter ondersteund?'

Amsterdam kent volgens de inspectie 48 zwakke basisscholen, een derde van het totaal. Asscher veronderstelt dat ook niet alle scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

goed genoeg zijn. Wat is hier aan de hand? In de kern zit het 'm, denkt hij, in een versplintering van verantwoordelijkheden: 'Niemand kan het onderwijssysteem aan omdat het te groot is geworden. Het probleem is te groot om verantwoordelijkheid voor te nemen.' Asscher zegt te willen streven naar meer uitmuntende scholen — van gymnasia tot en met vmbo's. Scholen horen leerlingen tot zo groot mogelijke hoogten op te stuwen: 'Onderwijs is nog steeds dé manier om je te ontwikkelen en je omhoog te werken.'

Tot zover de woorden van de wethouder. In het Amsterdamse onderwijs gaat 1 miljard euro aan overheidsgeld om, maar de gemeente heeft over de besteding van dat geld bar weinig te zeggen. Het onderwijs is op afstand van de overheid gezet. De scholen hebben eigen bestuurders en raden van toezicht. Sommige onderwijsorganisaties zijn zo groot dat de bestuurders ervan hun eigen schoolleiders nauwelijks kennen. Bij besprekingen met het onderwijsveld zit Asscher vooral met die bestuurders aan tafel. Hij heeft ideeën, idealen. Die kan hij prachtig verwoorden, maar hij moet ze realiseren met mensen die zo hun eigen hobby's hebben. Op praktisch vlak staat hij eigenlijk met lege handen omdat hij niet over de centen gaat en de meeste macht bij de schoolbesturen ligt. Dat is behoorlijk pijnlijk, zeker omdat de gemiddelde burger hém erop afrekenet als het onderwijs onder de maat is.

Met gemeentelijke onderwijsmiddelen kan de wethouder enigszins bijsturen. Tot nu toe lag de focus daarbij op kinderen die overlast geven of vroegtijdig de school verlaten. Met het oog op die problematiek subsidieert de gemeente schoolmaatschappelijk werk, schuldhulpverlening en anti-agressietrainingen. Voor getalenteerde jongeren als Sarah al Amrani — Asscher merkt op dat zij, als zij ergens anders in de stad was geboren en met een andere etniciteit, waarschijnlijk op het vwo was terechtgekomen — zijn echter heel andere maatregelen nodig. Voor hen moeten we uitdagende activiteiten organiseren: stedelijke en landelijke debatvoeren, sportwedstrijden, leesbevorderingsprojecten. Medewerkers van scholen zouden daar tijd en financiële middelen

INTERVENTIE

voor moeten krijgen. De wethouder van onderwijs kan betrokken docenten en gemotiveerde leerlingen stimuleren, hij hoeft echt niet alleen maar met bestuurders aan tafel te zitten.

Sarah al Amrani kreeg dankzij haar stage eindelijk het gevoel erbij te horen. Dat ideaal kan Lodewijk Asscher, gedreven als hij is, ook voor andere jongeren helpen realiseren.

EVELIEN POLTER

Beleidsmedewerker bij een mbo-instelling

Bij het verkeerde eind (2)

In s&d 2009/4 betoogt Arie de Jong, voorzitter van het PvdA-gewest Zuid-Holland, dat de versterking van de ledendemocratie in de PvdA via de introductie van spreek- en stemrecht voor individuele leden op partijcongressen 'mogelijk als effect [heeft] dat een meer bestuurlijke insteek wordt gekozen'. De oorzaak: de oververtegenwoordiging van (voormalige) wethouders en raadsleden op de congresribunes. In s&d 2009/5 reageert partijvoorzitter Lilliane Ploumen. Zij probeert aan de hand van cijfers te bewijzen dat Arie de Jong ongelijk had, maar wie de door haar aangehaalde cijfers doorrekent, moet tot de conclusie komen dat De Jong juist gelijk heeft!

Ploumen rekent ons voor dat van de 1194 personen die zich aanmeldden voor de eerste helft van het congres van 14 en 15 maart 2009 er 382 een bestuurlijke functie op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau hadden. Nog eens 224 leden waren actief als congresafgevaardigde, 95 als co-afgevaardigde. 'Dat betekent', schrijft ze, dubbel functies met opzet buiten beschouwing latend, 'dat er naast de afgevaardigden en co-afgevaardigden meer dan 460 "gewone" leden aanwezig zijn geweest'. Waarom er 'meer dan 460' staat weet ik niet. Waarom niet gewoon 493 opgeschreven? Ik zal voor de rest van het verhaal de leden zonder bestuurlijke functie en de categorie 'overig' dan ook maar gewoon bij elkaar optellen.

Nu is het ontegenzeggelijk waar dat 812 (dat wil zeggen: 493 + 224 + 95) meer is dan 382. Er waren dus op dit congres meer PvdA-leden zónder bestuurlijke functie aanwezig dan leden mét zo'n functie (68% versus 32%). Maar betekent dat dat hier sprake was van evenredige vertegenwoordiging? Natuurlijk niet! Kijk ter vergelijking eens naar Groningen, mijn eigen stad: daar bekleedt niet 32% maar 1,9% van de PvdA-leden een functie als volksvertegenwoordiger of bestuurder. Verdisconteren we het verschijnsel dubbel functies (lees: bestuurders die ook congresafgevaardigde zijn), dan vallen de congrescijfers nog schever uit.

	Aantal	Percentage	
Afgevaardigden	Congresafgevaardigden	224	18,7%
	Co-afgevaardigden	95	8,0%
Individuele stemgerechtigden	Leden met een bestuurlijke functie	382	32,0%
	Leden zonder bestuurlijke functie	meer dan 460	minimaal 38,5%
	Overig	minder dan 33	maximaal 2,8%
TOTAAL	1194	100%	

Signatuur van leden geregistreerd voor het PvdA-congres van 14 maart 2009.

Bron: cijfers partijbureau (zoals geciteerd door Lilliane Ploumen in s&d 2009/5).

INTERVENTIE

Niets wijst erop dat er in de nabije toekomst veel grotere aantallen ‘gewone’ leden naar partijcongressen zullen komen dan tot op heden het geval is. Kortom, Arie de Jong heeft gewoon gelijk als hij constateert dat door de introductie van het nieuwe spreek- en stelsysteem op onze partijcongressen de invloed van individuele raadsleden, wethouders, burgemeesters, statenleden en gedeputeerden naar verhouding is toegenomen. Het doel, gewone leden meer invloed geven, is juist verder weg komen te liggen.

Voor zover Lilliane Ploumen dit erkent, lijkt ze het weg te wuiven; opgetogen verkondigt ze dat het partijlidmaatschap sowieso de allerhoogste functie is die er bestaat in de PvdA. Haar redenering stelt mij teleur. Natuurlijk zijn de leden op papier de baas in de vereniging, maar iedereen met enig begrip van hoe democratie werkt weet dat de macht in grote democratische verenigingen ongelijk is verdeeld. Sommigen zitten dicht bij de top dan anderen. Sommigen zijn gelijkzeker dan anderen. Die mensen hebben nu eenmaal meer te zeggen. Omdat ik congresafgevaardigde en actief ben in de afdeling Groningen heb ik meer invloed dan het gemiddelde lid van mijn afdeling. Op een ledenvergadering moet ik echter van goeden huize komen, wil ik een discussie winnen van een wethouder of een raadslid. Daar is ook best iets voor te zeggen — we hebben die mensen aangesteld omdat we hen vertrouwen — maar het is wel een gegeven:

bestuurders zijn gelijkzeker dan gewone leden.

Dat merk je ook als ze op een partijcongres het woord krijgen. Ploumen rekent uit dat Job Cohen en Ahmed Aboutaleb op 14 maart gemiddeld net zo lang aan het woord waren als andere leden. Akkoord, maar dan nog: twee minuten Job Cohen legt meer gewicht in de schaal dan een betoog van een kwartier door bijvoorbeeld een willekeurige PvdA-parlementariër en dat kwartier is weer indrukwekkender dan een vol uur Jan R. Lunsing — zelfs als ik eens een keer niet zou stikken van de zenuwen omdat ik op het hoogste podium iets mag zeggen. Laten we dat ruiterlijk erkennen, als roden onder elkaar.

Ik stel daarom vast dat de introductie van spreek- en stemrecht voor individuele leden op het partijcongres als een mislukt experiment moet worden beschouwd. Laten we terugkeren naar het oude systeem: dat is eenvoudiger, het kost minder tijd en het legt meer macht bij de afdelingen. Daarbovenop kunnen we vast wel aanvullende manieren verzinnen om via internet (onder strakke regie s.v.p.!) en via regionale voorcongressen leden ruim de gelegenheid te geven om deel te nemen aan discussies binnen de Partij van de Arbeid.

Democratie draait om debat, niet om stemmen.

JAN R. LUNSING

Congresafgevaardigde PvdA-afdeling Groningen

‘Dat is een tragiek geweest, hoor’

Strijd en partijcultuur in de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij

Een historicus die wil doorgronden waarom het in de SDAP soms flink kon knetteren, moet meer blootleggen dan directe ideologische of politieke oorzaken alleen, meent Adriaan van Veldhuizen. De partijcultuur is een niet te verwaarlozen factor. Wie die in de analyse betreft ‘... zal zowel de intensiteit van saamhorigheid als de hevigheid van conflicten beter begrijpen’.

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

‘Met genoeg konstateer ik dat deze geheele discussie zoo onpersoonlijk is geweest. Van der Goes zeide: het is ons alleen te doen niet om de persoon, maar om de zaak. Gij hebt dat in den afgelopen zomer niet altijd bedacht. Misschien kunt gij u nog nader verklaren daarover, opdat het mij weer mogelijk zou zijn, u als vriend de hand te drukken. Dan zal alle persoonlijkheid er uit zijn. (Luid applaus.)’¹

Vrijwel iedere politieke partij staat zo nu en dan in de belangstelling vanwege interne conflicten. Omdat vuile was niet buiten moet blijven hangen, gaan partijen het liefst snel over tot de orde van de dag. Dat is best te begrijpen. Minder vanzelfsprekend is dat er naar de dieperliggende oorzaken van interne ruzies weinig historisch

onderzoek is gedaan. Historici beperkten zich tot nu toe vooral tot het bestuderen van de organisatorische, ideologische en politieke aanleidingen voor conflicten. In dit artikel wordt een poging gedaan om ook enkele culturele factoren — zoals tradities, sfeer, gewoonten en omgangsvormen² — die achter interne conflicten schuilgaan te onderzoeken. De partijcultuur van de belangrijkste voorloper van de PvdA, de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP), staat daarbij centraal.

Aan de hand van drie voorbeelden — de oprichting van de partij in 1894, het Deventer Schisma van 1909 en de afsplitsing van de Onafhankelijke Socialistische Partij in 1932 — maak ik duidelijk dat interne conflicten binnen de SDAP ten dele voortkwamen uit allerlei informele aspecten van het partijleven. Het betreft hier, respectievelijk, de wisselwerking tussen sociabiliteit en politiek, de leerstellingheid van de partijleden in de omgang met hun ideologie en het antihiërarchisch denken binnen de SDAP.

11

Over de auteur Adriaan van Veldhuizen is redacteur van S&D

Noten zie pagina 18

Een exercitie als deze is natuurlijk eerst en vooral om historische redenen interessant, maar het zou kunnen dat de oogst ervan ook op de hedendaagse politiek een nieuw licht werpt. Al zullen conflicten binnen de Partij van de Arbeid vandaag de dag niet exact dezelfde oorzaken hebben als die binnen de SDAP, het kan nooit kwaad om aspecten van de partijcultuur scherp in het oog te houden.

SOCIABILITEIT EN POLITIEK

Toen de SDAP in 1894 werd opgericht had het begrip 'politieke partij' nauwelijks een positief precedent in Nederland. 'Partijchap' werd in de negentiende eeuw voornamelijk met ruzies en conflicten geassocieerd: het landsbestuur vormde idealiter een eenheid en partijen hoorden daarin niet thuis. In de loop van de negentiende eeuw begon het beeld langzaam te veranderen. In Duitsland waren de ervaringen met groepen die zich partijen noemden vanaf de jaren zestig positief en in 1879 zag Nederlands

Persoonlijke banden werden van groot belang geacht — ze waren het cement van de organisatie

eerste georganiseerde politieke partij het licht: de Antirevolutionaire Partij (ARP). Vooralsnog was 'partij' synoniem voor 'groep' of 'gezelschap', niet voor het type organisatie zoals wij dat tegenwoordig kennen.

12

Tijdens de oprichtingsvergadering van de SDAP stelde Frank van der Goes voor om een 'vereniging' op te richten.³ Daarmee verwees hij naar de verenigingen die de sociaal-democratie in Nederland hadden verspreid.⁴ Maar niet iedereen was het met hem eens. Anderen prefererden een 'bond' of een 'partij'. Door uiteindelijk te kiezen voor 'partij' zetten de oprichters zich af tegen het verleden. Ze benadrukten dat hun gezelschap iets anders was dan een sociaal-

democratische vereniging en vooral iets anders dan de Sociaal Democratische Bond (SDB), de club waarvan de meeste aanwezigen tot op dat moment lid waren. Omdat de SDB zich tegen de parlementaire politiek had gekeerd, was hij voor socialisten die parlementaire deelname en kiesrecht bleven nastreven onaantrekkelijk geworden. Gebruik van het woord 'partij' was een uitstekende manier om dit contrast aan te duiden. Of zoals medeoprichter Henri van Kol zei: '(...) dat men van de anderen in het vervolg zal spreken van "de Bond" en van deze zaak van "de Partij"'.⁵

Hoe anders de SDAP in inhoudelijk opzicht ook mocht zijn, qua omgangsvormen leek ze nog sterk op de bond en op de sociaal-democratische verenigingen die daarin waren opgegaan. Verenigingen concentreerden zich op doelen als drank- en slavernijbestrijding, maar behalve medestrijders vonden leden er ook sociale contacten, ontspanning en een groepsgevoel.⁶ Ook binnen de SDB spraken mensen vooral in termen van 'vrienden' over elkaar.⁷ Persoonlijke banden werden van groot belang geacht; ze waren het cement van de organisatie. Dat is duidelijk terug te zien in de archieven die socialisten hebben nagelaten. Veel meer dan over de landelijke politiek, schreven ze over de relatie tot hun voorgangers en de verhoudingen binnen de bond.⁸

Mede vanwege het vanzelfsprekende belang van vriendschapsbanden binnen de bond, verliep de oprichting van de SDAP nogal dramatisch. Aan de scheiding tussen SDB en SDAP lag een politiek conflict ten grondslag, maar ook spanningen in de persoonlijke verhoudingen speelden een rol van betekenis. Tussen SDB-leider Ferdinand Domela Nieuwenhuis en zijn trouwe volgelingen enerzijds en de oprichters van de SDAP anderzijds waren ruzies ontstaan die het domein van de politiek ontstegen. De groepen vielen elkaar persoonlijk aan; beschuldigingen van corruptie, onbetrouwbaarheid en onvriendschappelijkheid waren aan de orde van de dag. In deze interne strijd raakte men diep beledigd door wat 'het verraad van vriend-

schapsbanden' werd genoemd.⁹ Dergelijke gevoelens zorgden ervoor dat de scheidingskwestie grenzeloos escaleerde.

Zo schreef Pieter Jelles Troelstra vlak voor de oprichting van de SDAP over Domela Nieuwenhuis: 'De weergalozе ijdelheid van Domela Nieuwenhuis, zijn vaak geniepigе valse manier, om personen wier populariteit hij duchtte, verdacht te maken, de grote troep meelopers; steeds gereed om met slijk te werpen hen, die door den verwenden demagoog in de ban waren gedaan, — ziet daar de zovele donkere machten waartegen men in de partij te strijden had.'¹⁰ Deze woorden typeren de periode waarin diverse samenwerkingsverbanden, die onder de noemer van vriendschap waren gestart, in ruzie eindigden. Toen Willem Vliegen de Sociaal-Democratische Bond verliet, beschuldigde anarchist Tjerk Luitjes hem niet voor niets van 'een verbreking van een oude vriendschapsband'.¹¹

Politiek en sociabiliteit lagen dicht bij elkaar. Wilde de SDAP een succes worden, dan moesten er nieuwe vriendschappen gesmeed worden. Vooral Henri van Kol deed zijn best om het onderlinge vertrouwen te versterken.¹² Dat was geen makkelijke opgave, alleen al vanwege een aan het socialisme inherente spanning: waar de wetenschappelijke leer betrekking had op de arbeidersklasse, trok de beweging niet alleen laaggeschoolden aan, maar ook veel intellectuelen die zich met de onderste klassen van de samenleving bezighielden. Aldus bracht het socialisme ontmoetingen tussen verschillende bevolkingslagen tot stand. Deze situatie werd in de partijcultuur van de SDAP weerspiegeld.

Vergeleken met buitenlandse zusterpartijen had de SDAP een relatief grote aanhang onder hoger opgeleiden.¹³ Circa 70% van de leden was arbeider.¹⁴ Dit percentage is hoog in vergelijking met andere Nederlandse parlementaire organisaties rond 1900, maar laag in vergelijking met arbeiderspartijen in andere landen. In het begin hadden arbeiders en intellectuelen er moeite mee om samen deel uit te maken van een verenigingsstructuur. Van oudsher waren hun levenssferen gescheiden geweest en nu werd

er plotseling kameraadschappelijkheid verwacht. Wederzijds wantrouwen was het gevolg. Vlak voor de oprichting van de SDAP schreef de Rotterdamse arbeider Helsdingen bijvoorbeeld: 'Wij moeten (...) zorgen, en dat stel ik als voorwaarde, dat een Van der Goes en een Polak buiten het zaakje blijven. Hoe minder Heeren hoe liever.'¹⁵ Het conflict tussen heren en arbeiders bleef met enige regelmaat de kop op steken. De 'klassenstrijd binnen de arbeiderspartij' lag altijd op de loer, zo is weleens gezegd.¹⁶

Toch groeide er een breekbaar vertrouwen dat de klassen oversteeg. Toen vriendschappen eenmaal gesloten werden, leidde dat tot een bijzondere vorm van sociabiliteit. Daarin waren zowel typische arbeiders-elementen te herkennen als zaken uit het herenmilieu. Zo schreven arbeiders elkaar brieven met 'Amice' in de aanhef, destijds niet erg gebruikelijk.¹⁷ Bij toespraken werd er ondertussen voor gezorgd dat ook laaggeschoolden de boodschap konden begrijpen. De twee leefwerelden kwamen ook letterlijk samen, blijkt uit de aandacht die

De 'klassenstrijd binnen de arbeiderspartij' lag altijd op de loer

uitging naar 'gezellige avonden' en de interesse die men voor elkaars privéleven toonde. Leden betitelden elkaar als vriend, zo blijkt ook uit Troelstra's *Gedenkschriften*, waarin hij ruim 45 'goede vrienden' binnen de beweging aanwijst.¹⁸

Politiek en vriendschap vormden in de sociaal-democratische partijcultuur een eenheid. Terwijl liberalen de politiek relativeerden vanuit ideologische overwegingen en confessionelen het geloof hadden om op terug te vallen, geloofden socialisten in maakbaarheid en vooruitgang — daarmee waren zij de meest politieke stroming van allemaal.¹⁹ Politiek was voor hen veel meer dan besturen, ritselen en regelen; socialistische politiek moest een droom

verwezenlijken, een gedeeld ideaal verwoorden. Het socialisme was, kortom, allesomvattend. Aansluiting bij de socialisten was zodoende geen vrijblijvendheid, maar een keuze die het hele leven diepgaand beïnvloedde en ook in de eigen omgeving weerstand kon oproepen. Eenvoudig partijgenootschap bestond daarom niet en van politieke kameraden werd ook persoonlijke vriendschap verwacht.

Die vriendschappen waren riskant. Het gevoel van persoonlijk verraad bij politieke conflicten maakte confrontaties onmiskenbaar een stuk venijniger. De januskop van politiek en vriendschap manifesteerde zich ook bij het Deventer Schisma van 1909. Zo schreef Willem Vliegen toen dat 'het niet zuiver principieel was, maar sterk met persoonlijke elementen vermengd, die zelfs nu en dan het principiële karakter van den strijd op den achtergrond drongen'.²⁰ En in 1932, toen de SDAP dreigde te scheuren, begon Floor Wibaut zijn pleidooi voor het behoud van de eenheid met de woorden 'Frank van der Goes, mijn vriend van vroeger, mijn vriend van nu, mijn vriend van altijd!'.²¹ Veel later zou Stan Poppe over die periode zeggen: 'Nou moest ik een andere weg, allerlei ouwe vrienden loslaten, dat is een tragiek geweest hoor'.²² Daarmee gebruikte Poppe bijna dezelfde woorden die Vliegen bij zijn afscheid van de SDP had gesproken: het 'loslaten van oude vrienden' viel zwaar.²³

HARDNEKKIGE LEERSTELLIGHEID

14 In 1902 zette een aantal revolutionaire partijleden kanttekeningen bij de parlementaire opstelling van partijleider Pieter Jelles Troelstra. Henriëtte Roland Holst en Pieter Wiedijk vonden hem te sterk geneigd tot het sluiten van compromissen bij de bespreking van de Schoolwet.²⁴ Na de spoorwegstaking van 1903 raakte Troelstra om dezelfde reden in opspraak. De eerste staking was een succes geworden, maar Troelstra was na afloop onduidelijk geweest over zijn steun aan een eventuele volgende staking. Hij zocht liever een parlementaire uitweg

voor conflicten tussen arbeiders en werkgevers dan de keiharde confrontatie aan te gaan. Dat lag buitengewoon gevoelig, omdat de eerste staking er juist voor had gezorgd dat anarchisten en parlementair socialisten na jaren weer eens samenwerkten. Met zijn openlijke twijfels blies Troelstra die samenwerking in feite op. Zijn koers had volgens Frank van der Goes en Herman Gorter niets meer met socialisme te maken. Ze waren diep teleurgesteld en verweten hem halfslachtige, nationalistische en onsocialistische politiek.

Voor zover hij dat al probeerde, slaagde Troelstra er niet in die verwijten te weerleggen. Hij bleef vasthouden aan zijn gematigde koers en stond niet open voor kritiek vanuit de linkerflank. Zodoende begonnen zich binnen de SDAP twee kampen af te tekenen: links stonden de mensen die wilden vasthouden aan het marxisme, rechts stonden de voorstanders van pragmatische parlementaire politiek. In 1905 kwam het regelmatig tot botsingen tussen de twee groepen. Ze streden over partijzaken zoals de benoeming van een hoofdredacteur van *Het Volk*, maar ook over politieke kwesties.

De partijleider moest het vaak persoonlijk ontgelden. Hij werd beschuldigd van machtszucht, paranoia, bekrompenheid en burgerlijkheid.²⁵ Troelstra zelf was niet minder fel en schreef venijnige artikelen in de partijpers over de marxisten. In 1906 lanceerde de partijleiding een congresmotie tegen het feit dat 'op zekere partijgenoten het stempel van beginselzwakheid, opportunisme, revisionisme, enz. wordt gedrukt door andere partijgenoten, die menen in het bijzonder bevoegd en verplicht te zijn om de partij te behoeden voor "verwatering"'.²⁶ Deze poging om de marxisten de mond te snoeren mocht niet baten. Zij gingen zich juist feller verzetten.

Dit deden zij eerst door dienst te weigeren voor besturen en organen binnen de partij. Vervolgens, in 1907, richtten zij het tijdschrift *De Tribune* op. Dat werd geleid door een groepje jonge marxisten dat radicaler was dan oudere marxisten zoals Gorter en Van der Goes en dat

bovendien niet bereid was in te binden.²⁷ De radicale marxisten publiceerden een aantal persoonlijke aanvallen op 'burgerman' Troelstra, die op zijn beurt weer van leer trok tegen alles wat marxistisch was.²⁸ De partij raakte gespleten. Dat zagen ook de afdelingen Dokkum, Lemmer en Krimpen aan de Lek, die hun teleurstelling over de gang van zaken overbrachten aan het partijbestuur.²⁹ Hoewel verschillende mensen — onder wie de oude marxisten — een poging deden om de eenheid terug te brengen, bleek een escalatie onafwendbaar. Eind

Conflicten werden gevoed door het bijna theologische karakter van het ideologische debat

1908 eisten Troelstra en zijn medestanders de opheffing van *De Tribune*. Toen dat niet gebeurde hoefden de tribunisten niet meer op coulance te rekenen. Op 13 en 14 februari 1909 werd de knoop doorgehakt en besloot het congres van Deventer David Wijnkoop, Jan Ceton en Willem van Ravesteijn uit de partij te zetten. Zij richtten niet veel later hun eigen sociaal-democratische partij op.³⁰

Voor de ontstane situatie valt niet één schuldige of oorzaak aan te wijzen. Net als in 1894 speelden er gelijktijdig verschillende persoonlijke en inhoudelijke conflicten. Die conflicten werden gevoed door iets anders: het bijna theologische karakter van het ideologische debat. In de socialistische beweging bestond een breed gedeeld idee dat zuiverheid van de leer van groot belang was. De voorstellingen van wat 'socialistische politiek' inhield liepen echter zeer uiteen. Van actieve partijleden werd verwacht dat zij zich mengden in dit debat. Alle actuele politieke vraagstukken, of het nu ging om de stakingskwestie, de achturedag of om bezuinigingen, werden uiteindelijk teruggebracht tot dezelfde vraag: wat is 'goed' socialisme? Met name de kwestie of men die vraag ook prag-

matisch mocht beantwoorden lag gevoelig. De worsteling met dit soort vragen en de roep om helderheid zijn niet alleen symptomen van ideologische vaagheid, maar ook van het belang van de leerstelling voor de partijcultuur. De discussie was eindeloos, maar men wilde ook niet stoppen.

Op de vraag naar het 'ware socialisme' was (en is) geen eenduidig antwoord te geven. De door Karl Marx beïnvloede socialistische ideologie legde een specifieke claim op de toekomst. Vanuit die theorie beloofden socialisten elkaar de hemel op aarde: ooit zou er een heilzaam komen waarin de problematiek van de armste klassen zou verdwijnen. Socialistenvonden elkaar in die toekomstvoorspelling en in hun waardering voor abstracte begrippen als gelijkheid, klassenstrijd, solidariteit en rechtvaardigheid. Over de te volgen route naar de toekomst en de acties die uit deze begrippen moesten voortvloeien, werd men het echter nooit eens. Dat werd in de periode voorafgaand aan 1909 goed duidelijk.

Binnen de partij bestonden over cruciale vraagstukken volstrekt tegenstrijdige opvattingen.³¹ Over de rol van de staat en de waarde van het parlement bijvoorbeeld hielden Troelstra en de marxisten er flink uiteenlopende meningen op na. Dat was onder andere te wijten aan de gefragmenteerde manier waarop ideologie de SDAP was binnengesijpeld. De SDAP-leiding richtte zich sterk op haar Duitse zusterpartij, de SPD. Het SPD-programma nam zij over. Maar individuele leden lieten zich ook door andere socialistische denkers inspireren. Rond 1900 werden zowel ideeën van de Duitse ideoloog Karl Kautsky als van diens tegenhanger Eduard Bernstein overgenomen.³² Zo kon het gebeuren dat mensen die zich allen op 'het socialisme' beriepen, in de praktijk verschillende politiek bedreven.

Het socialisme bood geen objectieve maatstaf voor politiek handelen. Dat leidde in combinatie met de leerstelling die heerste binnen de partij tot eindeloze debatten over de theologie van het socialisme. Dat gebeurde in een intellectueel

tijdschrift als *De Nieuwe Tijd*, maar ook op afdelingsniveau met marxistische scholingsavonden. Net zoals vriendschappen het politieke domein overstegen deed ook de leerstellingheid dat. Ideologische positiebepaling werd als iets heel persoonlijk ervaren. Botsingen daarover liepen vaak uit op ruzies waarin op de man werd gespeeld. De permanente worsteling met de leer leverde een levendige debatpartij op, maar dan wel een waarbinnen 'hechte vriendschappen werden verbroken en vijandschappen-voor-het-leven als paddestoelen uit den grond schoten'.³³

ANTIHIËRARCHISCH DENKEN

Op 22 februari 1928 verscheen in het sociaal-democratische dagblad *Het Volk* een pleidooi voor actualisatie van de klassenstrijd in de vorm van een open brief ondertekend door 227 personen.³⁴ Deze partijleden vroegen om meer aandacht voor oude beginselen en voor een nieuwe generatie sociaal-democraten. Een adequate reactie van het partijbestuur bleef uit en de ontevredenheid werd al snel via andere wegen gekanaliseerd.

Onder leiding van Piet Schmidt en Jacques de Kadt werd *De Socialist* opgericht, een blad dat plaats bood aan meer radicale socialistische opvattingen.³⁵ Deze relatief jonge partijleden predikten een revolutionair socialisme. Ze waren antimilitaristisch, pleitten voor de onafhankelijkheid van Indonesië, wilden minder samenwerken met de confessionelen en hadden een ander antwoord op de economische crisis van die tijd dan de partijleiding.³⁶

16 Toen deze leden eigen bijeenkomsten gingen organiseren en internationale samenwerking zochten, greep het partijbestuur in. Een 'partij in de partij' werd niet getolereerd. Het bestuur wist *De Socialist* na moeizame onderhandelingen te vervangen voor een gematigder blad: *De Sociaal-democraat*.³⁷ Maar ook dit blad werd direct het strijdtoneel van zowel een generatieconflict als een ideologisch geschil over de economische crisis.³⁸ Al in het tweede nummer stond een bijdrage die de interne problemen

van de SDAP aan de kaak stelde.³⁹ In de daarop volgende nummers trok Piet Schmidt flink van leer tegen het partijbestuur — waarin hij overigens zelf benoemd was om de lieve vrede te bewaren.

De tactiek ten aanzien van de economische crisis werd in de eerste vijf keer dat het blad verscheen op iedere pagina gehekelde, vaak door verschillende auteurs. Er kwam ook weerwoord, bijvoorbeeld in een briefwisseling tussen partijbestuurder Albarda en criticus De Kadt. Nadat andere leden van het partijbestuur een artikel van Schmidt uit *De Sociaal-democraat* wisten te weren, stapte hij uit het partijbestuur. Samen met De Kadt richtte hij een nieuw blad op: *De Fakkel*. De kritiek werd kritischer dan ooit. Niet lang daarna schreef fractievoorzitter Albarda

Hoewel de socialistische beweging altijd 'grote mannen' heeft gekend, was geen van hen heilig of veilig voor kritiek

een stuk met de titel 'Dat kan niet!'. Hij betoogde dat de redacties van bladen van uitgeverij De Arbeiderspers onderlinge polemiek niet langer zouden moeten tolereren. Doordat leden zich steeds geroepen voelden om kritiek op elkaar en de partijleiding uit te oefenen, werden tegenstellingen steeds duidelijker geaccentueerd. Dat kon volgens Albarda niet de bedoeling van de bladen zijn.⁴⁰

Het artikel viel niet goed. Veel jonge leden beschouwden het als een oproep tot zelfcensuur. Een stroom van polemische reacties was het gevolg. Het partijbestuur publiceerde in dezelfde periode een brochure waarin de conflicten tamelijk eenzijdig besproken werden: *De partij in de crisis en de crisis in de partij: een woord van het partijbestuur aan de leden van de SDAP*.⁴¹ Ook hierop waren de reacties voorspelbaar. In *De Sociaal-democraat* verscheen direct een stuk van

Wijnand Romijn met als titel 'De partijleiding in crisis, en de crisis in de partijleiding.'

Tijdens een buitengewoon congres dat van 26 tot en met 28 maart 1932 in Haarlem werd gehouden, kwamen de conflicten tot een apotheose. Het partijbestuur verweet de nieuwe generatie communist te zijn, terwijl de jonge garde beweerde dat het partijbestuur niets deed voor de arbeiders. Uiteindelijk splitste een deel van de SDAP-leden zich af in de Onafhankelijke Socialistische Partij (OSP). De 'partij in de partij' werd daarmee een nieuwe partij.

Met het vertrek van dit actieve gezelschap verstomde de kritiek binnen de SDAP niet. Er waren meer leden die zich miskend voelden door het partijbestuur. Hilda Verwey-Jonker bijvoorbeeld schreef in het najaar van 1932 een artikel waarin ze de partijleiding opriep zich te openen voor een nieuwe generatie.⁴² Verder wakkerde Willem Banning in deze dagen de discussie aan met zijn kritische stukken.⁴³ Ook 'gewone leden' bleven zich roeren. De eerste weken na de afscheiding van de OSP stond De Sociaal-democraat als vanouds vol met opmerkingen van kritische partijgenoten.

Deze korte schets geeft geen verklaring voor het conflict van 1932, maar laat wel iets anders zien: de enorme bereidheid onder de leden om deel te nemen aan partijdiscussies. Talloze leden klommen in de pen om het partijbestuur te bekritisieren of om kritische partijgenoten eens de waarheid te zeggen. De Kadt, Van der Goes, Verwey-Jonker, Banning, Beek en Romijn kunnen we in ideologisch opzicht onmogelijk op één hoop gooien, maar zij deelden wel een kritische houding. Daarin stonden ze niet alleen. In de partijpers verschenen talloze ingezonden stukken, het partijbestuur werd bestookt met brieven en op het congres van Haarlem voerden maar liefst 67 partijleden het woord over de diverse conflicten.⁴⁴

Hoewel de socialistische beweging altijd 'grote mannen' heeft gekend, was geen van hen heilig of veilig voor kritiek. De stem van de gewone man moest steeds te horen blijven en wanneer dat niet het geval was, werd er niet

voor teruggedeinsd om, pakweg, Albarda en Oudegeest met Mussolini en Stalin te vergelijken.⁴⁵ Waar men binnen andere partijen misschien geneigd was om de partijleiding soms klakkeloos te volgen, bestond er binnen de SDAP een buitengewoon kritische houding — niet alleen op landelijk niveau, maar ook binnen de

De bij tijden beklemmende omarming van het gelijkheids-ideaal heeft een zwaar stempel op de partijcultuur gedrukt

afdelingen. In Arnhem, Den Haag en Rotterdam werden in 1932 vergaderingen overgenomen door jonge revolutionaire partijleden.⁴⁶ Niet alleen partijleiders waren doelwit van kritiek; iedereen die zijn hoofd boven het maaiveld uitstak — en dat gebeurde regelmatig — kon reacties verwachten.

Socialisten hadden zich vanuit emancipatoire gedachten aangeleerd om voor hun eigen standpunt op te komen. Deze stelregel beperkte zich niet tot het politieke debat, ook binnen de partij werd zij onderscheidend. Vanuit ethisch perspectief was dat nastrevenswaardig, maar in de praktijk niet altijd even handig. Herhalingen van zetten, een verongelijkte toon, eindeloze vergaderingen (ook op het congres in Haarlem in 1932 duurde het tot één uur 's nachts⁴⁷) en forse irritaties waren het gevolg. De mogelijkheid om deel te nemen aan debatten was een verworvenheid die partijleden zich niet lieten afpakken. 'Gelijkheid' was het grootste goed. Niet voor niets werd al bij de oprichting van de SDAP expliciet gewaarschuwd voor het gevaar van 'persoonsvergoding'.⁴⁸ Domela Nieuwenhuis en Troelstra verwteten elkaar in 1894 'herengedrag'. Deze retoriek, die zinspeelde op een ontkenning van de principiële gelijkheid van partijleden, bleef een terugkerend thema voor hoogverraad binnen de SDAP. Niemand

mocht zich op voorhand uitgesloten voelen van debatdeelname.

De bij tijden beklemmende omarming van het gelijkheidsideaal heeft een zwaar stempel op de partijcultuur gedrukt. Iedere debatbijdrage lokte nieuwe bijdragen uit. Reacties kwamen ook van mensen die niet goed waren ingelicht of die al eens eerder hun zegje hadden gedaan. Debatten liepen vast op onbegrip en gevoelens van miskenning — en dat alles terwijl er in ieder debat, per definitie, sporen van ongelijkheid aan te treffen zijn.

LESSEN TREKKEN

Aan vrijwel alle conflicten binnen de SDAP lag een ideologisch of politiek geschil ten grondslag, maar de felheid ervan is niet te begrijpen als andere factoren buiten beschouwing blijven. Die factoren vallen niet te herleiden tot specifieke gebeurtenissen, harde afspraken, politieke regelgeving of bestuurlijke besluitvor-

ming. Het gaat om processen die we eerder tot het domein van de cultuur of de traditie van de partij moeten rekenen dan tot het domein van de alledaagse politiek — van het belang dat de sociaal-democraten hechtten aan vriendschappen met partijgenoten tot hun ideologische leerstelling en hun waardering van deelname aan het partijdebat als een vanzelfsprekende verworvenheid, waarvan dan ook ruimschoots gebruik werd gemaakt.

Om klinische besluitvorming draaide het niet in de SDAP. Een politieke partij is geen machine. Dat gold toen en zo is het nu nog. Partijlidmaatschap en de manieren waarop leden zich bij hun partij betrokken voelen zouden vaker object van (historisch) onderzoek moeten zijn. Wie de partijcultuur in de analyse betreft, zal zowel de intensiteit van saamhorigheid als de hevigheid van conflicten beter begrijpen dan wie slechts kijkt naar electorale verhoudingen, beleidskwesties en ideologische scherpslijperij.

Noten

- 1 Pieter Jelles Troelstra over Frank Van der Goes, geciteerd in: W.H. Vliegen, *Die onze kracht ontwaaken deed II* (Amsterdam 1924), p. 160.
- 2 G. Voerman, 'Partijcultuur in Nederland. Naar nieuwe invalshoeken in de studie van de politieke partij', in: G. Voerman en D.J. Wolffram, *Benaderingen van de geschiedenis van politiek*, Groningen (2007), p. 44.
- 3 *Handelsblad*, 28 augustus 1894.
- 4 In Amsterdam werd op 7 juli 1878 de eerste Sociaal-Democratische Vereniging van Nederland opgericht. Snel volgden vergelijkbare verenigingen in andere plaatsen. Mede door de krant *Recht voor Allen* kwamen deze verenigingen in 1881 samen in de bond die werd geleid door Domela Nieuwenhuis.
- 5 *Handelsblad*, 28 augustus 1894.
- 6 Voor informatie over deze verenigingen zie: M. Janse, *De afschaffers: publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880* (Amsterdam, 2007).
- 7 Zie de gedenkschriften van P.J. Troelstra en het werk van H.W. Vliegen en Frank van der Goes. Voor de vroege beweging wordt deze waarneming ondersteund door het werk van Dennis Bos. Zie daarvoor: D. Bos, *Waarachtige Volksvrienden. De vroegere socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894* (Amsterdam 2001).
- 8 Interessante voorbeelden zijn te vinden in de archieven van Willem Vliegen, Johan Schaper en Hessel Poutsma, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG) in Amsterdam.
- 9 H.W. Vliegen, in: *De Volkstribuun*, 29 september 1894.
- 10 *De Baanbreker*, 24 augustus 1894.
- 11 H.W. Vliegen in: *De Volkstribuun*, 29 september 1894.
- 12 Dat is goed op te maken uit de archieven van Van Kol, hij was de spin in het vroegste web van de partij. Daarover is geschreven door Jos Perry in zijn biografie over Willem Vliegen. J. Perry, *De voorman. Een biografie van Willem Hubert Vliegen, 1862-1947* (Amsterdam 1994).
- 13 B. Altana, 'Bürger in der Sozialdemokratie. Ihre Bedeutung für die Entwicklung der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SDAP) in den Niederlanden 1894-1914', in: *Geschichte und Gesellschaft* 20 (1994), p. 533-48.
- 14 H. Buiting, *Richtingen en partijstrijd in de SDAP* (Amsterdam

- 1989), p. 797.
- 15 IISG, Archief Vliegen, Brief van Helsdingen 10 april 1894.
 - 16 F. De Jong, *J. Saks. Literator en marxist. Een politieke biografie* (Amsterdam, 1954), p. 40.
 - 17 IISG, Archief Schaper 35, Brief 5 mei 1894; IISG, Archief Schaper 35, Brief van Polak.
 - 18 Troelstra, *Gedenkschriften*, vier delen (Amsterdam 1927-1931). Gedigitaliseerd op www.dbnl.nl.
 - 19 P. de Rooy, 'De sociaal-democratische passie voor politiek', in: J. de Beus, J. J. van Doorn en P. De Rooy, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief* (Amsterdam en Mepel 1996).
 - 20 H.W. Vliegen, *Die onze kracht ontwakende deed II* (Amsterdam 1924), p. 142.
 - 21 Aldus Hilda Verwey-Jonker, geciteerd in: B. de Cort, *Solidariteit en anonimiteit, de geschiedenis van de leden van de Onafhankelijke Socialistische Partij* (Amsterdam 2004), p. 21.
 - 22 Geciteerd in: idem, p. 24.
 - 23 H.W. Vliegen, in: *De Volkstriebun*, 29 september 1894.
 - 24 H. Roland Holst, 'Beginsel en praktijk', in: *De Nieuwe Tijd*, vol. 7 (1902), p. 195-209; J. Saks, 'Naar rechts of naar links? Overwegingen inzake de schoolstrijd', in: *De Nieuwe Tijd*, vol. 7 (1902), p. 210-228.
 - 25 H. Buiting, *De nieuwe tijd, sociaaldemocratisch maandschrift* (Amsterdam 2003), p. 148-156.
 - 26 Geciteerd in: J. Perry e.a., *100 jaar sociaal-democratie in Nederland* (Amsterdam 1994), p. 40.
 - 27 H. Buiting, *De nieuwe tijd*, p. 158.
 - 28 Het gaat om artikelen van onder andere Jan Ceton, David Wijnkoop en Willem van Ravesteijn. Een samenvatting daarvan is te lezen in: Vliegen, *Die onze kracht ontwakende deed II*, p. 265-286.
 - 29 H. Buiting, *Richtingen en partijstrijd in de SDAP* (Amsterdam 1989), p. 354.
 - 30 Hieruit zou later de communistische partij ontstaan. Voor een uitvoerig overzicht van de ontwikkelingen rond 1909 zie: H. Buiting, *Richtingen en partijstrijd*.
 - 31 Zie bijvoorbeeld: H. Buiting, *De nieuwe tijd*, p. 45 of H. F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme. De politieke oriëntatie van de Nederlandse sociaal-democratie 1919-1930* (Leiden 1974), p. 1 of P. de Rooy, *De rode droom* (Amsterdam 1991), p. 10-12.
 - 32 De SDAP is in dialoog met buitenlandse partijen ontstaan en werd door diverse Europese discussies beïnvloed. Een paar algemene voorbeelden: Troelstra werd beïnvloed door de Duitser Karl Kautsky, Polak en Wibaut lieten zich door de Engelse Fabian society inspireren. Vliegen werd door de Fransman Jean Jaures beïnvloed en 'Het Plan van de Arbeid' in 1935 ontstond naar een idee van de Belg Hendrik de Man. Invloeden van al deze buitenlandse factoren werden in de Nederlandse discussie geïntegreerd.
 - 33 Troelstra over 1909 (in: P. J. Troelstra, *Gedenkschriften deel III 'Branding'*, (Amsterdam 1929), p. 91). Hierbij kunnen we ons overigens de vraag stellen of dit werkelijk het moment is dat vriendschappen verbroken werden. Het is waarschijnlijk dat de contacten tussen de twee groepen in de partij al in een veel eerder stadium niet meer al te vriendschappelijk waren. Buiten kijf staat echter dat Troelstra partijtwisten in termen van vriendschappen bespreekt, en dat is typerend voor de partijcultuur.
 - 34 *Het Volk*, 22 februari 1928.
 - 35 H. F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme*, p. 231-232.
 - 36 B. De Cort, *Solidariteit in anonimiteit*.
 - 37 De Kadt en Schmidt zaten ook in deze redactie, maar ze werden aangevuld met Banning en de gematigde Oudegeest.
 - 38 H. F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme*, p. 233.
 - 39 E. S. Beek in: *De Sociaal-democraat*, 10 oktober 1931.
 - 40 J. W. Albarda, in: *De Sociaal-democraat* 20 februari 1932.
 - 41 Brochure: Partijbestuur SDAP, *De partij in de crisis en de crisis in de partij. Een woord van het partijbestuur aan de leden van de SDAP* (Amsterdam 1932).
 - 42 H. Verwey-Jonker, 'Maak de partij aanvaardbaar voor de jeugd' in: *De Sociaal-democraat*, 29 oktober 1932.
 - 43 H. F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme*, p. 201.
 - 44 A. Van Hulst (red.), *Het rode vaandel volgen wij*, Den Haag (1969), p. 231.
 - 45 M. Eekman en H. Pieterse, *Linkssocialisme tussen de wereldoorlog* (Amsterdam 1987), p. 15.
 - 46 A. Van Hulst, *Het rode vaandel volgen wij*, p. 208.
 - 47 Idem, p. 232.
 - 48 *Handelsblad*, 28 augustus 1894.

Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij?

De 'spagaat van de PvdA' staat hoog op de lijst van veelbesproken politieke metaforen. Heeft de klassieke verbintenis tussen laag- en hoogopgeleiden toekomst?

Bedient men de ene groep, dan trekt de andere aan zijn kettingen, constateren **Dick Houtman** en **Peter Achterberg**. De verzorgingsstaat is bij velen in een kwaad daglicht komen te staan: 'De maatschappelijke onderlaag is niet langer de onontkoombare drager van het socialistische gedachtegoed.'

De rol van de PvdA als brede volkspartij is uitgespeeld, vindt **Dick Pels**. Opdelen is noodzakelijk: 'Sociaal-democratische gemeenschaps- en Heimat-denkers gaan richting SP, sociaal-individualisten en libertairen openen fusiebesprekingen met GroenLinks, D66 en een deel van de VVD.' Niet doen, zegt **Thomas von der Dunk**. Die nieuwe links-liberale partij zou gedoemd zijn klein te blijven. Tweedeling op links speelt het CDA in de kaart. Bovendien groeit zo het gevaar dat, gegeven 'de neiging om Nederland vanuit het midden te regeren', een hele sociale klasse zich niet meer bestuurlijk vertegenwoordigd voelt.



Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij? (1)

Arbeiders en schoolmeesters: een huwelijk in crisis

DICK HOUTMAN & PETER ACHTERBERG

Peilingen van Maurice de Hond per eind maart 2009 maakten duidelijk dat de PvdA, sinds 2006 met 33 zetels vertegenwoordigd in de Tweede Kamer, daarvan niet minder dan een derde deel zou moeten inleveren bij nieuwe verkiezingen. De grootste stijger zou Geert Wilders' *PVV* worden, met een royale verdrievoudiging van haar huidige negen zetels tot meer dan dertig.¹ Vaststaat dat de electorale verhoudingen in Nederland sinds de stormachtige opkomst van Pim Fortuyns *LPF* in 2002 ingrijpend zijn gewijzigd. De vraag is niet alleen hoe dit valt te verklaren, maar ook voor welke problemen dit een sociaal-democratische partij als de PvdA precies stelt. In wat volgt, beantwoorden wij deze twee vragen op basis van door ons in de afgelopen jaren verricht politiek-sociologisch onderzoek.

CULTURELE POLARISATIE

22 Sinds de jaren vijftig is in de meeste westerse samenlevingen het vertrouwde patroon van een links stemmende maatschappelijke onderlaag en rechts stemmende middengroepen steeds verder verzwakt.² Dit vertrouwde patroon is hier te lande overigens nooit sterk geweest, doordat

Over de auteurs Dick Houtman is hoogleraar cultuursociologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Peter Achterberg is universitair docent sociologie aan dezelfde instelling.

Noten zie pagina 27

werklieden en patroons ten tijde van de verzuiling eendrachtig op de voor hen relevante confessionele partijen stemden. Verbazingwekkend is dan ook niet dat de relatie tussen klassenpositie en stemgedrag in dit land tot in de jaren zestig zo zwak was, maar veeleer dat zij dat in weerwil van processen van secularisering en ontzuiling sindsdien is gebleven. Deze opmerkelijke Nederlandse continuïteit heeft dezelfde oorzaak als de erosie van de vertrouwde samenhang tussen klasse en stemgedrag in andere westerse samenlevingen.³ Waar tot in de jaren zestig verschillen van inzicht over plaats en betekenis van religie en traditionele moraliteit de inzet van culturele conflicten vormden, is sindsdien een nieuwe, seculiere en post-christelijke culturele polarisatie gegroeid, waarin vraagstukken rond handhaving van de sociale orde, het belang van individuele vrijheid en zelfbeschikking en de omgang met cultureel verschil centraal staan.⁴

De opkomst van nieuw links en de zogeheten nieuwe sociale bewegingen in de jaren zestig en zeventig vormde het eerste belangrijke markeringspunt in de opkomst van deze nieuwe politiek cultuur. Het ging hier om een roep om vergroting van individuele vrijheid en zelfbeschikking, verdergaande democratisering van de samenleving en het scheppen van ruimte voor identiteiten die ooit als afwijkend werden beschouwd.⁵ Het tweede belangrijke markeringspunt vormde de nieuw-rechtse tegenreactie, gekenmerkt door een roep om herstel

van de orde, het met harde hand bestrijden van de criminaliteit en het aan banden leggen van de immigratie.⁶ In de meeste Europese landen kwam deze tegenreactie reeds in de jaren tachtig op gang, maar in Nederland bleef het — om redenen die nog steeds niet helemaal zijn opgehelderd en in weerwil van enig electoraal succes van Janmaats Centrum Democraten — opvallend rustig tot het inmiddels historische verkiezingsjaar 2002.⁷

Dergelijke culturele kwesties, en dan met name die rond de multiculturele samenleving, zijn in Nederland sindsdien steeds meer op de voorgrond komen te staan. Politici maakten zich de afgelopen jaren druk over radicaliserende moslims, imams die vrouwelijke ministers de hand weigeren te schudden; hoofddoekjes, boerka's en boerkini's; immigratie, integratie en inburgering. In nauwe samenhang hiermee nemen rechts-populistische politici als Geert Wilders en Rita Verdonk uit naam van 'het Nederlandse volk' het politieke bestel op de korrel. Zij zien overheid en politiek als hoofdschuldigen van de ontstane situatie en bovendien als onmachtig, en vaak zelfs onwillig, om de door henzelf gecreëerde problemen op te lossen. In plaats van krachtadig op te treden tegen de problemen waarmee 'hard werkende

'Arbeiders' trekken naar partijen met een cultureel rechtser agenda — de PvdA ondervindt daarvan de wrange electorale gevolgen

burgers' dagelijks worden geconfronteerd, zo benadrukken zij hierbij, verliest men zich in eindeloze vergaderingen over bijzaken en herhaalde overleg- en inspraakrondes, terwijl men onophoudelijk nota's, notities, rapporten en toekomstscenario's produceert (of, erger nog: laat produceren door dure externe adviesbureaus, commissies en onderzoeksinstituten).⁸

Waar het gaat om deze sinds de jaren zestig gegroeide post-christelijke culturele polarisatie, zo is in de sociale wetenschappen al een halve eeuw bekend, is het steevast de laag opgeleide maatschappelijke onderlaag die de rechtse en autoritaire standpunten huldigt, terwijl de middengroepen juist pleiten voor individuele vrijheid, zelfbeschikking en aanvaarding van cultureel verschil.⁹ Het behoeft dan ook geen betoog dat de opkomst van deze nieuwe politieke cultuur, waarin juist dergelijke culturele kwesties op de voorgrond zijn komen te staan, ingrijpende gevolgen heeft voor sociaal-democratische partijen als de PvdA.¹⁰

EEN GESPLETEN ACHTERBAN

De PvdA is vanouds niet alleen een arbeiderspartij, zoals wvs-medewerker René Cuperus niet zo lang geleden nog memoreerde, maar ook 'net als haar voorganger, de SDAP, (...) een partij van schoolmeesters, dominees, advocaten'.¹¹ Nu culturele kwesties zo belangrijk zijn geworden in de politiek trekken de arbeiders (of beter, nu er in dit land nauwelijks nog echte arbeiders bestaan, 'laag opgeleide Nederlanders in precare economische posities') naar partijen met een cultureel rechtser agenda en ondervindt de PvdA daarvan de wrange electorale gevolgen. Daarbij kan gedacht worden aan nieuwe partijen (of 'bewegingen' zoals ze zelf liever worden aangeduid) als pvv of ton, maar ook aan de sp, die op sociaal-culturele thema's steevast een rechtser koers vaart dan de PvdA.

De partijleiding van de PvdA heeft zich rijkelijk laat gerealiseerd hoe kwetsbaar zij is met een sociaal-cultureel rechtse achterban die de partij zomaar de rug toe kan keren als het culturele beleid te progressief wordt. Met name het feit dat men het een paar jaar geleden van nog grote wijsheid vond getuigen om de hartschotelijk voor multiculturele co-existentie pleitende Ella Vogelaar als minister van Wonen, Wijken en Integratie te benoemen, om zich pas een paar jaar later verschrikt te realiseren dat dat geen volle zalen trekt en haar — met dank

aan het weblog GeenStijl — beentje te lichten, wijst op deze late bewustwording.

Voor het op deze wijze binnenboord houden van de arbeiders (laten we ze voor het gemak verder toch maar zo blijven noemen) betaalt de PvdA echter een forse prijs. Het andere deel van haar achterban (laten we die dan maar de 'schoolmeesters' noemen) begint nu namelijk aan zijn kettingen te trekken. Waarom neemt hun PvdA, die ooit zo grote en ooit zo progressieve volkspartij niet veel nadrukkelijker afstand van het rechtse populisme? Een ieder die een groot deel van zijn of haar tijd doorbrengt in kringen van sociaal-democratische schoolmeesters, bijvoorbeeld via een werkring in de sociale wetenschappen of het openbaar bestuur, weet hoe groot hun onvrede is. Zouden er nu

Tekenend voor de onvrede van de 'schoolmeesters' zijn de mooie dagkoersen van D66

Tweede-Kamerverkiezingen zijn, dan zouden ongetwijfeld velen van hen het lidmaatschap van de PvdA opzeggen en verkassen naar andere, cultureel gezien progressievere, partijen zoals GroenLinks of D66.

24 Tekenend voor de onvrede van de schoolmeesters zijn ook de mooie dagkoersen van D66, dat onder aanvoering van Alexander Pechtold wel onomwonden stelling neemt tegen het rechtse populisme van Wilders. Hoewel thans met slechts drie zetels in de Tweede Kamer vertegenwoordigd, zou D66 volgens een eind maart verrichte peiling van Maurice de Hond niet minder dan achttien zetels hebben behaald wanneer er op dat moment verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden zijn geweest.¹² En anders dan de PvdA is D66 natuurlijk ook volop in de gelegenheid om ferme oppositie tegen Wilders en de zijnen te voeren. Zij behoeft als echte middenklassepartij immers niet te laveren tussen het Scylla van de

progressieve schoolmeesters en het Charybdis van de rechtse arbeiders.

Ook die andere linkse partij die het de afgelopen jaren zo goed heeft gedaan bij de Tweede-Kamerverkiezingen, de SP, heeft uiteraard flink last van de PVV. Maar het verschil is dat het haar minder kopzorgen oplevert waar het gaat om het uitzetten van de politieke koers. De SP is immers nooit een partij van schoolmeesters geweest, maar is een echte arbeiderspartij met het daarvoor in het huidige politiek-culturele klimaat ideale ideologische profiel: 'linkser' dan de PvdA waar het gaat om sociaal-economische verdelingsvraagstukken, maar waar het gaat om sociaal-culturele vraagstukken als de multiculturele samenleving of de uitbreiding van de Europese Unie 'rechtser' dan de PvdA-schoolmeesters zich zouden wensen.¹³ Dat de ideologische afstand tussen PVV en SP groot zou zijn, omdat de PVV 'rechts' en de SP 'links' zou zijn, is dan ook een misverstand, stammend uit de tijd dat men zich de politiek nog als een eendimensionale tegenstelling tussen links en rechts meende te kunnen voorstellen.¹⁴ Wanneer, zoals vandaag de dag, culturele kwesties als de genoemde de maatschappelijke en politieke agenda domineren, dan liggen beide partijen verrassend dicht bij elkaar, is een overstap zo gemaakt en ontstaat dus directe concurrentie tussen PVV en SP.¹⁵ Daarbij verkeert de SP dan in vergelijking met de PvdA in de gelukkige omstandigheid dat men het volume van het cultureel-rechtse geluid nog best wat verder kan opdraaien wanneer de concurrentieslag met de PVV zulks vereist. De PvdA kan dit slechts doen door de schoolmeesters onder haar achterban verregaand van zich te vervreemden.

ECONOMISCH POPULISME

En de economische crisis dan? Zal die er niet voor zorgen dat de vertrouwde sociaal-economische verdelingskwesties weer hoog op de politieke agenda komen te staan en de PvdA weer een ouderwets economisch-linkse koers

kan gaan varen, zodat de schoolmeesters weer opgelucht kunnen ademhalen en de weggelopen arbeiders op hun schreden kunnen terugkeren naar de PvdA? Afgaande op het enthousiasme over de crisis in sociaal-democratische geleerden kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat althans de hoop hierop volop aanwezig is. Men kan zich echter om twee redenen maar beter niet te snel rijk rekenen.

In de eerste plaats betekent de economische crisis niet zonder meer dat economische verdelingskwesties weer belangrijker zullen gaan worden in de politiek en al helemaal niet dat — zelfs als dat al gebeurt — daarmee culturele kwesties minder belangrijk zullen worden. Sterker nog: voorlopig slagen de regeringspartijen er heel behoorlijk in om te voorkomen dat een en ander ontaardt in een ouderwets sociaal-economisch verdelingsconflict. Geruzie over de vraag welke beroeps-, inkomens- of uitkeringscategorieën de rekening van de crisis moeten betalen zou immers gemakkelijk het voortbestaan van het kabinet in gevaar kunnen brengen. Zolang men echter vooral kiest voor verdere overheidsinvesteringen om de economie te stimuleren en de rekening daarvan doorschuift naar de toekomst, loopt dit allemaal best los. Het vervelende nadeel van deze benadering is alleen dat zij het lastig maakt om via een overtuigende linkse inkomenspolitiek en via stevige conflicten daarover de naar de PvdA weggelopen kiezers weer terug te halen.

Maar stel dat het toch nog uitdraait op een hoog oplaaient economisch verdelingsconflict? Is dat dan geen uitgelezen mogelijkheid om de weggelopen PvdA-kiezers ertoe te verleiden terug te keren in de schoot van de sociaal-democratische moederkerk? Ook dat valt nog maar te bezien. In nauwe samenhang met het reeds genoemde populistische protest tegen overheid en politiek bestaat er namelijk ook nog zoiets als wat wij in ons boek *Farewell to the leftist working class* 'economisch populisme' noemen.¹⁶ Daarin wordt niet bepaald getornd aan het principe van de economische gelijkheid, maar wel aan het middel van de verzorgings-

staat om deze gelijkheid te verwezenlijken. De verzorgingsstaat wordt dan niet beschouwd als een rechtvaardige oplossing voor economische verdelingskwesties, maar als de manier waarop politieke, bestuurlijke en ambtelijke elites Nederlandse burgers beroven van de vruchten van hun arbeid. Van 'onze belastingcenten', zoals dat dan heet, worden immers ministeries vol met wereldvreemde papierschuivers, onverbeterlijke vergaderaars en ambtenaren die beleidsprocessen zitten te coördineren gefinancierd. De oplossing van de echte problemen —

Economisch populisten combineren een duidelijke voorkeur voor economische herverdeling met een al even duidelijk afkeer van de verzorgingsstaat

de problemen van 'gewone' en steevast 'hard werkende' burgers, 'de mensen in het land', 'de mensen in de samenleving' en 'de mensen in de oude wijken' — komt daar echter geen stap mee dichterbij. Behalve dat de betrokkenen er zelf een royaal belegde boterham aan overhouden, spinnen alleen werkloze immigranten en andere werkschuwe 'a-socialen' er garen bij, terwijl 'de mensen die het echt nodig hebben' in de kou blijven staan.

Binnen deze economisch-populistische logica zijn het, kortom, niet langer arbeiders die via afroming van de door hen geproduceerde meerwaarde worden uitgebuit door 'het kapitaal', maar zijn het 'gewone' en 'hard werkende' burgers die door politieke, bestuurlijke en ambtelijke elites worden uitgebuit. Nu deze laatste de vroegere boevenrol van het kapitaal hebben overgenomen, is de maatschappelijke onderlaag allang niet meer de onontkoombare drager van het socialistische gedachtegoed.¹⁷

Lopend onderzoek demonstreert de aantrekkingskracht van een dergelijk economisch-populisme op precies het type laag opgeleide arbeiders dat de PvdA heeft ingeruild voor de Pvv. De betrokkenen hebben weliswaar een duidelijke voorkeur voor economische herverdeling, maar die gaat systematisch gepaard met een al even duidelijke *afkeer* van de verzorgingsstaat — daar moet volgens hen gewoon het mes in worden gezet. Het ambtenarenapparaat kan op de schop en ‘werkschuw tuig’ moet weer eens aan het werk gezet worden, desnoods met harde hand.¹⁸ Voor de hoger opgeleide schoolmeesters ligt dit heel anders: zij paren hun voorkeur voor economische herverdeling wel aan duidelijke steun voor de verzorgingsstaat, en bovendien — en ook dit in tegenstelling tot de laag opgeleide arbeiders — aan een welwillende omgang met cultureel verschil.¹⁹ Wanneer wij de politieke progressiviteit afmeten aan de reikwijdte ervan, dan zijn de schoolmeesters in de PvdA-aanhang kortom veel progressiever dan de arbeiders.

Een en ander impliceert dat de PvdA het laag opgeleide deel van haar achterban niet simpelweg kan vasthouden of terugwinnen door nadrukkelijk de verzorgingsstaat te omarmen. Daarmee loopt zij juist het risico de betrokkenen alleen maar verder van zich te vervreemden. Neemt zij echter al te nadrukkelijk afstand van de verzorgingsstaat, dan zal dat nog meer kwaad bloed zetten bij de schoolmeesters onder haar aanhang.

HET EINDE VAN DE PVD A?

- 26 Spanningen over de te volgen economische dan wel culturele koers hebben in het verleden al diverse partijen in grote problemen gebracht. Zo was de CPN al voordat die partij in 1990 in GroenLinks opging ingrijpend van karakter veranderd na stevige conflicten tussen het oude links van de zware metaalcommunisten (Mar-

cus Bakker en de zijnen) en het nieuwe links van de feministen en de nieuwe sociale bewegingen (Ina Brouwer en de haren). Met het gedonder rond Geert Wilders en Rita Verdonk, die in 2004 respectievelijk 2007 de VVD verlieten, zijn wij de afgelopen jaren getuige geweest van een vergelijkbaar conflict aan de rechterzijde van het politieke spectrum. Waar nieuw links destijds de machtsstrijd in de CPN won, werd in dit geval nieuw rechts de VVD uitgewerkt, met alle electorale gevolgen van dien: eind maart 2009 scoorde Wilders' Pvv in de peilingen zelfs tweemaal zoveel zetels (32) als de VVD (15).²⁰

Als de PvdA uiteenvalt, hebben de brokstukken wellicht niet eens bestaansrecht meer

In de huidige culturele polarisatie, die kenmerkend is voor een post-christelijke politieke cultuur, kampt de PvdA met vergelijkbare problemen. Zij heeft grote moeite om haar traditioneel gespleten achterban van arbeiders en schoolmeesters bij elkaar te houden. Ziet men af van een harde koers tegenover Wilders' Pvv, dan dreigt men daarmee de schoolmeesters de partij uit te jagen; kiest men echter net als D66 voor stevige oppositie om laatstgenoemden te behagen, dan dreigt men daarmee juist het laag opgeleide deel van de achterban van zich te vervreemden. Lukt het niet om beide achterbannen bij elkaar te houden, dan kan de PvdA zomaar uiteenvallen en hebben zelfs de resulterende brokstukken wellicht niet eens bestaansrecht meer. De partijen die zo'n scheuring logischerwijze oplevert, bestaan immers al: voor de arbeiders is er de SP en voor de schoolmeesters D66 — of, wanneer zij die partij in sociaal-economisch opzicht niet links genoeg vinden, GroenLinks.

Noten

- 1 <https://n6.noties.nl/peil.nl/>
- 2 Zie Jeroen van der Waal, Peter Achterberg en Dick Houtman, (2007), 'Class is not dead — it has been buried alive. Class voting and cultural voting in postwar Western societies (1956-1990)', in: *Politics and Society*, 35(3), p. 403-426; Dick Houtman, Peter Achterberg en Anton Derks, (2008), *Farewell to the leftmost working class*, New Brunswick, NJ: Transaction.
- 3 Zie Paul Nieuwbeerta (1995), *The democratic class struggle in twenty countries 1945-1990*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- 4 Zie Dick Houtman, Peter Achterberg en Jan Willem Duyvendak, (2008), 'De verhitte politieke cultuur van een ontzuilde samenleving', in: Bart Snels en Noortje Thijssen (red.), *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring*, Amsterdam: Boom, p. 61-80.
- 5 Vgl. Inglehart, Ronald, (1977), *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 6 Zie o.a. Piero Ignazi, (1992), 'The silent counter-revolution. Hypotheses on the emergence of extreme right-wing parties in Europe', in: *European Journal of Political Research*, 22(1), p. 3-34; John Veugelers, (2000), 'Right-wing extremism in contemporary France: a "silent counter-revolution"?', in: *The Sociological Quarterly*, 41(1), p. 19-40; Jeroen van der Waal en Peter Achterberg, (2006), 'Stille revolutie, contra-revolutie of cultureel conflict? Veranderingen in de politieke cultuur en hun invloed op het klassengebonden stemgedrag', in: *Res Publica*, XLVIII(4), p. 369-392.
- 7 Dick Houtman et al., (2008), zie noot 4.
- 8 Zie Dick Houtman en Jan Willem Duyvendak, (2009), 'Boerka's, boerkinis en belastingcenten. Culturele en politieke polarisatie in een post-Christelijke samenleving', in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.), *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend*, Amsterdam: SWP Publishers, p. 102-119.
- 9 Dick Houtman, (2003), *Class and politics in contemporary social science. 'Marxism Lite' and its blind spot for culture*, New York: Aldine de Gruyter.
- 10 Zie Peter Achterberg, (2006), *Considering cultural conflict. Class politics and cultural politics in Western societies*, Maastricht: Shaker; Dick Houtman et al., (2008), zie noot 2.
- 11 <http://www.diederiksamsom.pvda.nl/renderer.do/menuId/69579/clearState/> true/sf/69579/ /returnPage/69579/itemId/421528/realItemId/421528/pageId/53940/instanceId/289720/
- 12 <https://n6.noties.nl/peil.nl/>
- 13 Vgl. Dick Houtman, (2003), zie noot 9.
- 14 Zie Norbert Bobbio, (1996), *Left and right. The significance of a political distinction*, Cambridge: Polity Press.
- 15 Zie Peter Achterberg (2006), zie noot 10.
- 16 Dick Houtman et al., (2008), zie noot 2.
- 17 Ibid.
- 18 Vgl. Peter Achterberg, Romke van der Veen en Judith Raven (2009), 'The ideological roots of welfare state reform. Support for distributive and reciprocal reform in the Netherlands' (ingediend bij *Policy and Politics*); Peter Achterberg, Dick Houtman en Anton Derks, (2009), 'The populist revolt against the welfare state. Explaining anti-welfarism among the lower educated' (artikel in voorbereiding).
- 19 Peter Achterberg en Dick Houtman, (2009), 'Ideologically "illogical"? Why do the lower-educated Dutch display so little value coherence?', in: *Social Forces*, 87(3), p. 1649-1670.
- 20 <https://n6.noties.nl/peil.nl/>

Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij? (2)

Splits de PvdA!

De ruimte op links en de noodzaak van politieke herverkingeling

DICK PELS

‘Ik ben groot geworden in de partij, omdat ik probeerde de mensen die we toen kwijtraakten er weer bij te halen’, aldus Wouter Bos in februari van dit jaar in een interview met *De Pers*, gehouden naar aanleiding van de nieuwe, strenge integratienota van de PvdA.¹ ‘Onze mensen’ noemde hij de volksmassa’s die op die gedenkwaardige dag in mei 2002 een traantje wegpinkten en bloemen wierpen naar de protserige witte lijkwagen met daarin een dode Pim Fortuyn. Enkele dagen later constateerde Ella Vogelaar in dezelfde krant: ‘Mijn analyse van de discussie die ik met Wouter had over integratie is dat hij meer dan ik tegen het populisme aan gaat hangen. Proberen kiezers terug te winnen die de PvdA is kwijtgeraakt aan populistische stromingen: Wilders, Verdonk. Ja, natuurlijk ontkent ie dat. Maar Wouter maakt afwegingen op strategische gronden.’² Bos sprak overigens onomwonden over de electorale functie die de nieuwe integratienota voor zijn partij zou kunnen hebben.³

28

In dit artikel betoog ik dat de PvdA zal moeten kiezen of delen. De wens om de maatschappelijk teleurgestelde fortuynistische kiezer terug te halen volgt een tot falen gedoemde meerderheidsstrategie en leidt tot riskante concessies aan het rechtse populisme en een

Over de auteur Dick Pels is socioloog, publicist en voorzitter van de denktank *Waterland*.

Noten zie pagina 34

klein-Nederlands nationalisme. In plaats daarvan moet de PvdA haar onmogelijke spaagatstand verlaten, duidelijker kiezen voor een vrijzinnig en links-liberaal profiel, en afstand nemen van de nationaal-communitaristische beschermingsretoriek van naar de SP neigende ‘klassieke’ sociaal-democraten. Het verlies van die ‘zuivering’ kan worden goedgeemaakt door een laterale verbinding aan te gaan met Groen-Links en D66, om gezamenlijk een ideologisch platform uit te werken dat het beste uit de tradities van deze drie partijen in een creatieve fusie samenbrengt.

VAN VOOR NAAR ACHTER

Het is een dure vergissing om te blijven denken dat wat de socioloog Van Doorn de proletarische achterhoede noemde, behoort tot de ‘natuurlijke achterban’ van de PvdA. Het is überhaupt riskant om te blijven hangen in het traditionele achterban-denken, die erfenis van de oude klas-senpolitiek en de verzuiling, waarin afgebakende volksdelen moeten worden gerepresenteerd door de bijbehorende volkspartijen. Dit achterbandenken komt neer op van-achterenaar-voren-denken, dat in de huidige media-democratie dicht aanschuurt tegen politiek marketingdenken en dus tegen het populisme. In plaats daarvan moeten politici de moed hebben om meer van voor naar achter te denken, dat wil zeggen: zelf een heldere toekomstvisie ontwik-

kelen en daar een zo groot mogelijk publiek bij zoeken. Die meer actieve en zelfbewuste rol van de politieke elite, die zijn eigen achterban schept en daarmee in wisselwerking treedt, past in het interessante model van de publieksdemocratie zoals dat is ontwikkeld door de politicooloog Bernard Manin.⁴

PvdA-denker René Cuperus karakteriseerde de nieuwe integratienota (in eerste versie) als een late 'afscheidsbrief aan een verloren electoraat'.⁵ De brandende vraag is of de PvdA — anders dan Cuperus wil, zoals opnieuw blijkt uit zijn boek *De wereldburger bestaat niet*⁶ — niet duidelijker afscheid moet nemen van een naar rechts afgebogen onderklasse die zelf allang afscheid heeft genomen van de PvdA. Dat wil zeggen dat de noden, de pijn en de teleurstelling van de autochtone onderklasse serieus moeten worden genomen, maar niet in de zin dat men moet overlopen van begrip, medeleven en respect daarvoor. Mensen serieus nemen kan immers verschillende dingen betekenen. We kunnen de maatschappelijk teleurgestelden min of meer gelijk geven en hun onbehagen ongefilterd doorgeven. Maar we kunnen het ook proberen te verklaren en hen waar nodig meelevend tegenspreken.

De PvdA (en links als geheel) zou confronterender moeten zijn, niet alleen ten aanzien van achterlijke elementen in de cultuur van migranten, maar ook tegenover dito elementen in die van de witte onderklasse. Zij zou met name de nationalistische nostalgie van de laatste niet moeten voeden en vergoelijken door te spreken over 'beschaafd patriottisme' of 'vaderlandsliefde', maar juist moeten opkomen voor het positieve individualisme, de tolerantie, de internationalistische nieuwsgierigheid en de zelfrelativering die hoort bij een democratische debatcultuur. Dat veel mensen in Nederland houvast en beschutting ontlenen aan een gezond vaderlands volksgevoel betekent nog niet dat men moet overlopen van begrip ervoor. Het bieden van sociale en materiële bescherming moet altijd in dienst staan van een verder liggend, hoger beschavingsideaal. Dat is de korte

inhoud van het klassieke cultuursocialisme: materiële verheffing van het volk, om zijn hogere geestelijke en morele ontwikkeling mogelijk te maken.⁷

SPAGAATPARTIJ

Sinds haar verkiezingsnederlaag in 2006 wordt vaak geconstateerd dat de PvdA 'tussen twee vuren' zit — zo luidde althans de kop van het *Volkskrant*-commentaar naar aanleiding van het boek *Verloren slag* van wbs-medewerkers Frans Becker en René Cuperus. De PvdA had op 22 november 2006 niet alleen de slag om het centrum en het premierschap verloren van het CDA, maar ook de hegemonie op links als gevolg van de monsterzege van de SP. Er liep een nieuwe sociale en politieke breuklijn dwars door de achterban, die de hoger opgeleide winnaars en de lager opgeleide verliezers van de modernisering van elkaar scheidde.⁸ Ook PvdA-watchers als Gerrit Voerman en Paul Lucardie constateerden: 'De sociaal-democratie is nu definitief verdeeld.'

De PvdA moet afscheid nemen van een naar rechts afgebogen onderklasse die zelf allang afscheid nam van de PvdA

De PvdA had in 2006 slechts 50% van de linkse stemmen verworven, terwijl dat tussen 1946 en 1998 bijna 82% was geweest. Door de sociaal-democratisering van de SP was het abonnement van de PvdA op het leeuwendeel van de linkse stem inmiddels verlopen.⁹

Verloren slag zelf wond er geen doekjes om dat de sociaal-democratie zich inderdaad in een pijnlijke spagaat bevond.¹⁰ Al twee decennia lang leed de PvdA onder een lastige fragmentering van haar electoraat. Vanouds steunde zij op een coalitie van arbeiders, middengroepen en intelligentsia, maar globalisering en modernisering dreigden deze groepen uit elkaar te

drijven. Zonder moderniseringskoers konden de middengroepen niet worden veroverd, maar een overdosis aan vernieuwing zou de traditionele achterban aan de onderkant van de samenleving te veel afstoten. Vooral het opleidingsniveau sorteerte mensen voor in de slag om het bestaan, in hun vertrouwen in politieke en publieke instellingen en hun verwachtingen van de toekomst. Binnen de PvdA was er gebrek aan een sterke programmatische identiteit en aan politiek debat. De relatie met de eigen intel-

De top van de PvdA lijdt aan een 'niet kiezen'-reflex

lectuele traditie was verzwakt. De partij hing als los zand aan elkaar en hield er een gespleten ziel op na. Er heerste angst om die verdeeldheid onder ogen te zien. De PvdA opereerde vooral defensief: hoe ervoor te zorgen dat de onderlinge tegenstellingen niet uit de hand liepen?¹¹

De reactie van Wouter Bos was wat dit betreft tekenend. Hij maande de partij dat ze zichzelf niet langer zo moest kastijden. Al sinds haar oprichting stond de PvdA 'in de welbewuste spagaat van de brede volkspartij', waarin zowel progressieve intellectuelen als lager opgeleiden, zowel sociaal-liberalen als meer klassieke socialisten hun plaats vonden. In die spagaten school juist haar grootste kracht. We moesten daarom niet kiezen tussen de vleugels die de PvdA sinds haar oprichting kende: de sociaal-liberalen en de 'klassieken'. Er moesten daarentegen meer gewone mensen en 'Jan Schaefer-types' komen in de partij, en er moest meer worden geïnvesteerd in het eigen verhaal over de solidariteit die deze groepen met elkaar verbond.¹²

TIMMERMANS VS. HAMER

Die 'niet kiezen'-reflex werd nogmaals zichtbaar in het korte maar hevige debat dat in juni 2008 ontstond rond een opvallend artikel van staatssecretaris Frans Timmermans in *NRC*

Handelsblad. Timmermans diende zich aan als woordvoerder van de libertairen en sociaal-individualisten in de PvdA en bood een afgetekend inhoudelijk alternatief voor het naar de spneigende vakbondsocialisme van de nieuwe voorzitter van de Tweede-Kamerfractie, Mariëtte Hamer. Hij bepleitte een 'bezonnen modernisering' van de verzorgingsstaat, met een vorm van *flexicurity* die ook de positieve kanten van de flexibilisering en de negatieve kanten van sociale bescherming meewoog. Hij hekelde de 'conservatieve reflex' waarin de PvdA volgens hem dreigde te schieten door vooral houvast en zekerheid te willen bieden aan bange mensen. Zij moest de verleiding van het nationalisme weerstaan en voorkomen dat 'mensen de schijnveiligheid van de Hollandse Waterlinie opzoeken. (...) Sociaal-democraten spreken populistische tegen, dat hebben zij altijd gedaan. Populisme moet worden ontmaskerd als modern opium van het volk'. Ten slotte durfde hij te dromen van een politieke herverkaveling op links, die de vrijzinnigen in de PvdA zou verbinden met GroenLinks en D66.¹³

Zoals te verwachten was, ontving Timmermans zowel enthousiaste bijval van GroenLinks-leider Femke Halsema als een geprikkelde reactie van toenmalig SP-fractievoorzitter Jan Marijnissen. De staatssecretaris voor Europese Zaken was volgens de laatste nog steeds overmand door teleurstelling over de afloop van het Europa-referendum en rancuneus tegenover de SP. De grote discussie was volgens Marijnissen hoe de globalisering zich verhiel tot de *Heimat*: ons fysieke, culturele en sociale thuis, 'de plek waar wij wonen', onze Nederlandse democratie die ons basale zekerheden verschafte en vertrouwen gaf in de wereld.¹⁴ Die cultureel-nationale 'thuisgedachte' herhaalde min of meer letterlijk het betoog van Fortuyn in *De verweesde samenleving* (1995), en kwam ook akelig dicht bij de *Heimat*-gedachte van Jörg Haider in diens boek *Die Freiheit, die ich meine* (1993).

'Van binnen' kwam een vergelijkbare reactie van Jacques Monasch, de initiatiefnemer van de Rooie Veren-beweging die sterk overhelt naar

de SP. Dat de PvdA en de samenleving zouden worden geregeerd door angst en conservatisme was volgens hem 'een staaltje onvervalst modergooien naar de burger'. Burgers vroegen terecht om zekerheid, niet uit angst maar om 'een contract aan te gaan met de samenleving waarin ze willen leven'. Dat Lobith de grens van ons denken zou vormen was dan ook onzin. Het links-liberale project van Timmermans was hol en miste politieke slagkracht.¹⁵ De partijtop — inclusief Hamer en Bos — reageerde opnieuw in de modus der ontkenning: er was geen sprake van een vleugelstrijd tussen sociaal-liberalen en klassieke sociaal-democraten: we waren het op hoofdzaken eens.

PVDA = NEDERLAND?

Een irritant bijproduct van deze pogingen om de PvdA-boel bij elkaar te houden is de herhaalde bezwering dat de PvdA zo'n beetje samenvalt met Nederland. Ook andere partijen vallen wel eens ten prooi aan deze klassieke *pars pro toto* verleiding: denk aan Abraham Kuypers historische aanmatiging dat het calvinisme van zijn eigen ARP de grondtoon van de natie zette, of de manier waarop de VVD in haar *Liberaal Manifest* (2004) hetzelfde beweerde over het liberalisme. Zo roepen PvdA'ers met enige regelmaat dat Nederland niet zonder hun partij kan, want zij is 'de spiegel die Nederland zichzelf voorhoudt'. René Cuperus noemde zijn partij 'een Madurodam van onze maatschappij', omdat alle dilemma's in haar gelederen worden gevoeld en de grote maatschappelijke breuklijnen dwars door haar heen lopen.¹⁶ Wouter Bos liet zich in dezelfde zin uit.¹⁷

Als de grens tussen PvdA en SP een waterscheiding wordt tussen sociaal-liberalen en traditionele sociaal-democraten, dreigt volgens Cuperus 'een uit elkaar drijven van hoog- en laagopgeleiden, een splitsing tussen mensen die iets te fanatiek voor Europa en de multiculturele samenleving zijn en mensen die daar iets te fanatiek tegen zijn. Een nare splitsing ook tussen migranten en witte arbeiders, tussen

grote steden en provincie, tussen het Noorden en Zuiden van Nederland'. Die splitsing staat voor iets groters: 'De krachten die op de PvdA inwerken, zijn de krachten die op Nederland als geheel inbeuken. Als we niet oppassen is het uiteenvallen van de sociaal-democratie een voorafschaduw van het uiteenvallen van de samenleving als geheel.' Want de PvdA is 'toch eigenlijk onomstreden de gewone-mensenpartij van Nederland'. Daarom moet zij een brede, solidaire verbindingsschakelpartij blijven tussen hoger en lager opgeleiden, moderniseringswinnaars en -verliezers en toekomstoptimisten en -pessimisten.¹⁸

De vraag is of het voor zo'n *catch-all* verbindingspartij niet te laat is en, bovendien, of die dreigende splitsing wel zo apocalyptisch moet worden opgevat: de PvdA als enige redder des vaderlands. Om 'een existentiële spling van de volkspartijen te voorkomen, mag geen middel worden geschuwd', dreigt Cuperus.¹⁹ Maar het middel dat hij voorstaat — toenadering tot het populisme — is erger dan de kwaal. Volkspartijen als de VVD en de PvdA zijn allang gefragmenteerd door de afsplitsingen van Wilders en Verdonk en de opkomst van de SP. Het is veel interessanter en urgenter om te zien in welke richting de breuklijnen lopen dan om de boel krampachtig bij elkaar te houden.

NAAR EEN NIEUW PARTIJPOLITIEK LANDSCHAP

De 'afscheidsbrief' in de karakteristiek van Cuperus is een duidelijke echo van de titel van het intrigerende boek *Farewell to the leftist working class* van de sociologen Houtman, Achterberg en Derks.²⁰ De onmiskenbare rechtse tendenzen in de arbeidersklasse kunnen volgens hen niet worden verklaard aan de hand van de traditionele 'klassentheorie van de politiek', maar beter door de theorie van de 'nieuwe politieke cultuur'. Als gevolg van de groeiende welvaart zijn postmaterialistische en links-libertaire waarden prominenter geworden, waardoor de hoger opgeleide middenklasse steeds linkser is gaan

stemmen. Tegelijkertijd is er sprake van de opkomst van een rechts-autoritair postmaterialisme bij lager opgeleiden dat juist door de nieuwe populistische partijen wordt gerepresenteerd. Het opleidingsniveau gaat zich geleidelijk lossingen van inkomen en beroep, en wordt steeds belangrijker als onafhankelijke variabele in de sociale stratificatie. Stemmen op basis van sociaal-economische klasse is bij lange na niet verdwenen, maar stemmen op basis van het bezit van (of het gebrek aan) cultureel kapitaal is sterk toegenomen.²¹ Daarbij treedt een haakse of tegengestelde beweging op: de hoger opgeleide middenklasse stemt links, de lager opgeleide arbeidersklasse steeds vaker rechts.

Die analyse leidt tot een belangrijke conclusie met betrekking tot de spagaat van de PvdA. Als lager opgeleiden ertoe geneigd zijn links te stemmen op basis van economisch egalitarisme, maar rechts wanneer culturele en identiteitskwesties domineren, zijn er ruwweg twee manieren om de weggelopen kiezers terug te halen. Politicologen constateren de laatste tijd steeds vaker dat er een gat ligt in de kiezersmarkt voor een partij die economisch egalitarisme combineert met cultureel conservatisme; voor een deel verklaart dit ook het succes van de SP.²² Een deel van de PvdA wil deze koers volgen en hoopt 'onze mensen' op die manier terug te winnen. Maar een andere combinatie zou ideologisch en electoraal even kansrijk kunnen zijn. Dat is een coalitie tussen hoger opgeleiden met links-libertaire opvattingen en lager opgeleiden die worden aangesproken op egalitaire waarden (tegen de zelfverrijking en de graaicultuur, voor een grotere inkomensgelijkheid, herwaardering van de publieke sector et cetera).

Ook volgens deze koers zou het mogelijk zijn om delen van de oude achterban terug te winnen, maar dan door hen te verleiden via linkse thema's als egalitarisme en materiële kansengelijkheid en niet door mee te gaan in de valse zekerheden van het nationalisme, de islamofobie en de eis tot aanpassing aan de Nederlands-westerse Leitkultur. Die autoritaire, xenofobe en nationalistische neigingen zou men juist vol

overtuiging moeten bestrijden. Op die manier zou men op materieel vlak vertrouwen en zekerheid kunnen bieden, juist om dit te kunnen 'ruilen' tegen de grotere culturele onzekerheden die een individualistische, veranderlijke en kleurrijke samenleving nu eenmaal eigen zijn.

Voorwaarde is wel dat er een nieuwe ideologische koppeling tot stand wordt gebracht tussen individualisme, internationalisme, kansengelijkheid en herverdeling (spreiding van kennis, inkomen en macht). In plaats van op culturele thema's rechtser te worden, zou de PvdA dus in sociaal-economisch opzicht linkser moeten worden, zonder haar vrijzinnig-libertaire en kosmopolitische cultuurwaarden te verloochenen. Zij zou al met al heel goed kunnen aansluiten bij het sociaal-individualisme en het vrijzinnige cultuursocialisme van haar eigen historische voorman Jacques de Kadt.²³

Maar waarom zou deze nieuwe ideeënconstellatie alleen de PvdA ten goede komen? Er is geen reden waarom de politieke herverkaveling die al enige tijd links en rechts gaande is tot stilstand zal komen. We beleven welbeschouwd het einde van het ideologisch-politieke driestromenland dat de verzuilde Nederlandse politiek sinds de negentiende eeuw heeft beheerst.²⁴ De grote driedeling in liberalisme, confessionalisme en socialisme die werd gedragen door de klassieke volkspartijen, is definitief aan het schuiven gegaan — een proces dat door de opkomst van het fortuynisme is versneld. Ter rechterzijde is het vvd-liberalisme gespleten en wordt een nieuwe convergentie zichtbaar tussen neoliberalisme en nationaal-populisme. Het CDA zit stil in het midden en beweegt niet, maar kalft door de voortgaande secularisatie en deze concurrentie op rechts onmiskenbaar af. Ter linkerzijde is de klassieke sociaal-democratie al gespleten door de SP en bevinden progressief-liberale kiezers zich (tot nu toe) verspreid over GroenLinks, D66 en de vrijzinnige helft van de PvdA.

Dat wil zeggen dat er aan de linkerkant ruimte is voor de vorming van een vrijzinnig-democratisch of links-liberaal blok, naar het model van

de Vrijzinnig-Democratische Bond (1901-1946).²⁵ Als deze ruimte op links wordt ingenomen tekent zich een nieuw ideologisch en partijpolitiek landschap af. Klassieke sociaal-democratische gemeenschaps- en *Heimat*-denkers gaan de kant op van de SP. De sociaal-individualisten en libertairen openen fusiebesprekingen met GroenLinks, D66 en die sociaal-liberale vvd'ers die gruwen van een rechtse Wiegel-coalitie met Wilders en Verdonk. Op deze manier kunnen twee sterke progressieve partijformaties ontstaan: een traditioneel sociaal-democratische die de SP, de helft van de PvdA en 'kritisch GroenLinks' omvat; en een nieuwe links-liberale partij die tot stand komt door een fusie tussen de andere, vrijzinnige helft van de PvdA, het grootste deel van GroenLinks, D66 en de vvd van Dijkstal, Dales en Winsemius.

IDEOLOGISCH KWARTETTEN

De eerste lijnen van een dergelijke fusie kunnen worden getrokken via het volgende potje ideologisch kwartetten. Van GroenLinks 'nemen' we het sociaal-individualistische ideaal van 'vrijheid eerlijk delen', dat in deze partij explicieter en enthousiaster wordt aangehangen dan binnen de PvdA. De kern daarvan is het idee van de kansenmaatschappij of de sociale meritocratie, die ontwikkelingskansen en stijgingsmogelijkheden garandeert voor iedereen, ongeacht zijn of haar milieu van herkomst. Dat iedereen het beste uit zichzelf kan halen en werkelijke individualiteit kan bereiken, vormt ook de beste grondslag voor maatschappelijke solidariteit. Saamhorigheid wordt niet afgedwongen door mensen te laten 'kiezen voor Nederland' of door publieke normen en waarden af te kondigen. In een zichtbaar werkende kansenmaatschappij komt de benodigde sociale cohesie vanzelf: zij spreidt het sociale vertrouwen en kweekt een gevoel van rechtvaardigheid en betrokkenheid.²⁶

Van D66 'nemen' we vervolgens het radicale democratiseringsprogramma dat ook door Fortuyn werd omarmd: de positieve personali-

sering van de politiek, de directe verkiezing van gezagsdragers zoals burgemeesters en de minister-president, referenda, het verzwaren van de voorkeurstem et cetera. Voor deze inbouw van plebiscitaire elementen in de vertegenwoordigende democratie (met weglating van het achterhaalde districtenstelsel) bestaat tot nu toe binnen de PvdA en GroenLinks bijzonder weinig enthousiasme. Van zowel GroenLinks als D66 nemen we bovendien de vrijzinnigheid (die ook een belangrijke PvdA-traditie is): de verdediging van de individuele geloofsvrijheid, de verruiming van de vrijheid van meningsuiting,

Een nieuwe links-liberale partij zou zich tot spreekbuis kunnen maken van een vrijzinnig beschavingsoffensief — tegen het hou-me-vast-nationalisme van rechts én van links

het recht op nonconformisme en prettige verdeeldheid en de bevordering van relativiseringsvermogen en zelfkritiek als centrale beschavingswaarden. *Last but not least* nemen we van de PvdA het verheffingsideaal dat wortelt in de traditie van het cultuursocialisme, inclusief een milde vorm van paternalisme die weer slecht valt bij de libertairen van GroenLinks en D66.

Door deze ideeënfusie zou een brede centrum-linkse combinatie ontstaan die natuurlijk zelf weer linker- en rechtervleugels zou kennen, maar die de momenteel verdeelde politieke krachten zou bundelen en een meer coherente visie zou uitdragen op de toekomst van Nederland. Die nieuwe partij zou niet alleen de goed opgeleide middenklasse aanspreken, maar ook vele lager opgeleiden. Ze zou eveneens aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op nieuwe groepen kiezers uit de tweede en derde

migrantengeneraties die opklimmen via het onderwijs. Zij zou zich tot spreekbuis kunnen maken van een vrijzinnig beschavingsoffensief en zich daarmee scherp profileren tegenover

het hou-me-vast-nationalisme van rechts én van links. Die nieuwe ruimte op links te scheppen en in te nemen is de grote uitdaging waar wij voor staan.

Noten

- 1 *De Pers*, 17.2.09.
- 2 *De Pers*, 19.2.09.
- 3 Zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad*, 10.3.09.
- 4 Bernard Manin, *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Manins 'publieksdemocratie' is de meest recente en 'mediawijze' variant van de 'elitetheorie van de democratie', die een veel langere traditie kent in het werk van politieke denkers als Michels, De Man, Schumpeter en Dahl. Zie vooral het nog steeds inspirerende pamflet *Massa en leiders* van Hendrik de Man (Arnhem: Van Loghum Slaterus, 1932).
- 5 René Cuperus, 'Nagekomen brief aan een verloren electoraat', in: *SeD* 2009/1-2, p. 95-101.
- 6 René Cuperus, *De werelburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*. Amsterdam: Bert Bakker, 2009.
- 7 Zie ook Roelof Bouwman 'Verhef de onderklasse', in: *HP/De Tijd*, 8 juni 2007. Het spreekt vanzelf dat mijn eigen voorkeur uitgaat naar de individualistische variant van het cultuursocialisme zoals die te vinden is bij De Kadt en niet naar de communitaristische variant zoals te vinden bij Banning (en tegenwoordig in de SP).
- 8 *De Volkskrant*, 31.3.07.
- 9 *NRC Handelsblad*, 8.3.07.
- 10 Frans Becker en René Cuperus, 'De sociaal-democratische spa-
gaat', in: Frans Becker en René Cuperus (red.), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van 2006*. Amsterdam: WBS/Mets & Schilt, 2007.
- 11 *Ibid.*, p. 26, 48 en 53.
- 12 *De Volkskrant*, 14.4.07.
- 13 *NRC Handelsblad*, 31.5.08. Zie ook Jouke de Vries, 'De politiek van het hoefijzer. Over kosmopolieten en lokalen in de Nederlandse politiek', in Roger van Boxtel e.a. (red.), *Open en onbevangen. De noodzaak van politieke vrijzinnigheid*. Amsterdam: Balans, 2009, p. 206-7.
- 14 *Buitenhof*, 1 juni 2008; *NRC Handelsblad*, 9 juni 2008.
- 15 Website *NRC Handelsblad*, 4.6.08.
- 16 *De Volkskrant*, 12.7.08.
- 17 *NRC Handelsblad*, 10.3.09.
- 18 René Cuperus, 'Rode geiten en bokken', in: *SeD* 2007/11-12, p. 8-9; idem, *De werelburger bestaat niet*, p. 291-98.
- 19 *Ibid.*, p. 296.
- 20 Dick Houtman, Peter Achterberg en Anton Derks, *Farewell to the leftist working class*. New Brunswick & London: Transaction Publishers, 2008. Zie ook Dick Houtman, Peter Achterberg en Jan Willem Duyvendak, 'De verhitte politieke cultuur van een ontzuilde samenleving', in: Bart Snels & Noortje Thijsen (red.), *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring*. Amsterdam: Boom, 2008.
- 21 Mark Bovens en Anchrit Wille bevestigen in hun *Diploma democracy. On the tensions bet-
ween meritocracy and democracy* (Utrecht/Leiden: NWO, 2009) dat er een politieke kloof groeit volgens opleidingsniveau: tussen hoger opgeleide professionals en managers, die veel politiek zelfvertrouwen hebben en een gemakkelijke toegang tot politieke arena's, en lager opgeleide blauwe boorden en lagere employés die zich politiek en maatschappelijk gediskwalificeerd en uitgesloten voelen.
- 22 Zie bijv. Wouter van der Brug, *Een crisis van de partijdemocratie?* Amsterdam: UvA, 2007; Jean Tillie, *Gedeeld land. Het multiculturele ongemak van Nederland*. Amsterdam: Meulenhoff, 2009, p. 109-111; Houtman, Achterberg & Duyvendak, *ibid.*, p. 76-77.
- 23 Jacques de Kadt, *Het fascisme en de nieuwe vrijheid*. Amsterdam: Van Oorschot, 1980 (1939). Zie ook Frans Becker en Paul Kalma, "'Twee dingen goed begrijpen". Het onverwoestbare programma van Joop den Uyl', in: *SeD* 2007/11-12, p. 12-25.
- 24 Jos de Beus, Jacques van Doorn en Piet de Rooy, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief*. Amsterdam: Boom, 1996.
- 25 Dick Pels (red.), *Wat de Vrijzinnig-Democraten willen*. Amsterdam: Stichting Waterland, 2008.
- 26 Dick Pels, 'De kansenmaatschappij. Pleidooi voor een sociale meritocratie', in: Van Boxtel e.a., *ibid.*, p. 152-161.

Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij? (3)

Hou vol, die spagaat!

Een antwoord op de stellingen van Dick Pels

THOMAS VON DER DUNK

Het heeft altijd iets amusants wanneer een lid van een kleine politieke partij — in dit geval GroenLinks — het voorstel doet om een concurrerende grote politieke partij — in casu de PvdA — te splitsen. Zoiets riekt al snel naar een poging om andermans electoraat voor eigen partijpolitieke ideeën (en dus belangen) te winnen. Dat is, voor alle duidelijkheid, een volstrekt legitiem streven, maar daarmee natuurlijk niet onbaatzuchtig — en om die reden zal de PvdA een dergelijke oproep vanuit haar eigen doelstellingen moeten beoordelen. Omdat Dick Pels, voor zover mij bekend, persoonlijk geen plaats op de kandidatenlijst van GroenLinks voor de Tweede Kamer ambieert, noch straks deel uit zal maken van het desbetreffende campagne-team, zal ik dit punt — dat op zich tot het schrijven van een komische column uitnodigt — hier laten rusten en zijn voorstel tot politieke herverkaveling op links door een van elk partijpolitiek wantrouwen gespeende bril pogen te bezien, teneinde het op zijn eigen merites te beoordelen.

Ofschoon ik als individu Pels' internationale wereldbeeld sterk deel en zijn cultuursocialistische verheffingsidealen als zodanig van harte onderschrijf, geloof ik dat de door hem aanbevolen weg niet de juiste is, omdat ik mij — beter dan Pels, denk ik — realiseer dat mijn

wereldbeeld niet dat van de meerderheid is, dat het dat nooit worden zal en dat het dat ook nooit worden kán. De grootste fout die wetenschappers kunnen maken is denken dat de meeste mensen op hen lijken. Soort zoekt soort, maar juist dat is de reden dat intellectuelen regelmatig bepaalde wensen en tendensen bij de rest van de bevolking onderschatten.

Bij al Pels' op zich terechte historische relativisering van de nationale identiteit: zij geeft veel burgers, juist in deze met globalisering en gestage Europese uitbreiding grenzeloze tijden, een geestelijk houvast, waaraan zij in de toekomst des te hardnekkiger zullen vasthouden naarmate een kosmopolitische elite de houdbaarheid ervan stelliger ontkent. Ook ooit gekunstelde constructies — 'leugens', zo men wil — worden natuurlijke realiteit — 'feiten' — als er maar voldoende mensen zijn die die constructies als natuurlijke realiteit gaan beschouwen. Net zo goed als natievorming moeilijk even van boven te dicteren valt, gelijk wij nu met veel schade in Afghanistan ontdekken, geldt dat voor politiek verordende vormen van mentale denationalisatie. Zoals Joschka Fischer, terugblikkend op de val van de Muur en de moeizaam gebleken integratie van Oost-Duitsland in West-Duitsland — en de nog veel moeizamere mentale acceptatie door de West-Duitsers van het feit dat daarmee de Oost-Duitse geschiedenis ook een deel van hún geschiedenis geworden is — eens zei: we hebben onderschat dat je tegen muren ook heel

35

Over de auteur Thomas von der Dunk is cultuur-historicus en publicist.

behaaglijk kunt leunen. Die psychologische behoefte van veel doorsneeburgers wordt door een graag grensverleggende bestuurlijke, intellectuele en economische elite stelselmatig onderschat.

Wat Pels nu voorstelt is een splitsing van de PvdA, die daarbij haar functie als bindmiddel tussen hoger en lager opgeleiden aan de wilgen moet hangen, omdat de volksklasse sinds Fortuyn naar rechts is afgezwinkt en de PvdA daarmee in een pijnlijke spagaat is beland, zoals al in 2007 terecht door Frans Becker en René Cuperus in hun door Pels gememoreerde boek *Verloren slag* is geconstateerd, waarna die these door laatstgenoemde in zijn recent verschenen *De wereldburger bestaat niet* verder is uitgewerkt. Maar waar Becker en Cuperus zo'n verder uiteenscheuren als een onoverkomelijke teloorgang van iets wezenlijks beschouwen, vormt het voor Pels het vertrekpunt voor herstelde hoop. Nieuwe politieke formaties zouden volgens hem 'links' moeten redden en slagvaardiger moeten maken. Bij die veronderstellingen zijn evenwel enige cruciale kanttekeningen op zijn plaats.

SCHAARSE SOORT

36 Allereerst valt er nogal wat af te dingen op de veronderstelling dat met partijpolitieke vernieuwing als zodanig voor links veel te winnen zou zijn. Anders dan het Angelsaksische politieke systeem met zijn op machtsvorming gerichte districtenstelsel, stelt het Nederlandse met zijn extreme evenredige vertegenwoordiging zonder enige kiesdrempel (zoals bijvoorbeeld Duitsland die kent) vooral de representativiteit van de volkvertegenwoordiging centraal. Dat betekent dat het heel makkelijk is om met een nieuwe partij in de Kamer te komen — tweederde procent van de stemmen volstaat — en er dus nauwelijks straf op afsplitsing bestaat. Wat een partij, door met een andere samen te gaan, aan de ene kant aan kiezers wint, verliest zij daardoor al snel aan de andere kant. Slechts bij hoge uitzondering slaagt in Nederland een partij

erin om net een derde van de kiezers aan zich te binden; zowel de PvdA als het CDA is dat slechts tweemaal gelukt — de PvdA in 1977 en 1986 met Den Uyl, het CDA in 1986 en 1989 met Lubbers. De 'topscore' van Kok met Paars in 1998 was in feite een volstrekt doorsnee resultaat. Op het ogenblik beloven de peilingen geen enkele partij nog zelfs maar een kwart van de stemmen.

Ook nieuwe linkse partijen zullen het grotendeels met de oude linkse mensen moeten doen

Een tweede kanttekening valt te plaatsen bij het idee dat partijpolitieke vernieuwing een wezenlijk ander soort links op zal leveren. Ook na een hervorkaveling valt niet te verwachten dat plots in groten getale een heel ander soort mensen politiek actief zal worden. De meesten die in politiek actief-zijn geïnteresseerd zijn, zijn dat nu al. Dat betekent: ook die nieuwe linkse partijen zullen het grotendeels met de oude linkse mensen moeten doen. Dick Pels staat heel duidelijk een soort kosmopolitisch links-liberalisme voor, in de geest van de vooroorlogse Vrijzinnig-Democratische Bond. Maar niet toevallig bleef de vdb indertijd zo klein en nu geldt dat ook voor GroenLinks, dat zich — na het opgeven van de communistische en pacifistische erfenis — steeds meer in die richting begeeft, met als gevolg dat het niet die partij maar de sp is die van het verbleken van het sociaal-democratische profiel van de PvdA in de paarse jaren heeft geprofiteerd.

Helaas voor Pels, bevindt hij zich ter linkerzijde in een minderheid. Zowel de meeste kiezers als de meeste politiek actieve burgers ter linkerzijde — of ze nu bij de vanouds minder radicale PvdA of bij de inmiddels ook steeds minder radicale sp zitten — huldigen, met name in economisch opzicht, eerder sociaal-democratische dan links-liberale opvattingen: zij zullen dus, als gevolg van hun getalsmatige omvang,

bij elke nieuwe grote linkse partij zowel binnen het kader als binnen het electoraat domineren. Zie het naoorlogse lot van de vdb binnen de PvdA: bedoeld als progressieve doorbraakpartij kreeg de laatste al snel een (natuurlijk gemoderniseerd) sociaal-democratisch karakter, gewoon omdat steeds als er concrete politieke beslissingen genomen moesten worden en de politieke koers moest worden bepaald, de sociaal-democraten binnen de partij veruit in de meerderheid waren en dus bij stemmingen automatisch de links-liberalen overvleugelen.

Dat komt — en met de nu volgende kwalificatie bedoel ik, min of meer ook tot die minderheid behorend, op zich niets negatiefs — doordat internationaal en multicultureel georiënteerde, individualistische grachten-gordelintellectuelen met een voorliefde voor niet-materiële vraagstukken binnen de bevolking als totaal — en daarmee al snel ook binnen het politiek bewuste deel daarvan — nu eenmaal een schaarsere species vormen dan niet-universitair geschoolde vakbondsleden die in de bouw, de haven, de industrie, het onderwijs, de zorg, de politiebbranche, de lokale ambtenarij of de middenstandshandel werkzaam zijn. ‘Gewone’ mensen dus, als dat niet zo vreselijk tuttig (en tegelijk aanmatigend) zou klinken. Dat het sociaal-democratische wereldbeeld met zijn nadruk op aan de nationale verzorgingsstaat en haar sociale arrangementen gekoppelde materiële belangenbehartiging (als voortzetting van de klassieke klassenstrijd) bij het electoraat ter linkerzijde getalsmatig overheerst, is daarmee in zekere zin een vrij onveranderlijk sociologisch gegeven, dat de socioloog Pels in zijn pleidooi te weinig verdisconteert.

Juist het te veel negeren daarvan de afgelopen jaren breekt de PvdA nu electoraal op: zo heeft zij een Europa zonder grenzen omarmd, dat voor hoger opgeleiden inderdaad tal van aantrekkelijke mogelijkheden biedt, maar voor lager opgeleiden vooral moeilijkheden in petto lijkt te hebben. Waar de directeur zo een interessante internationale carrière tegemoet

kan gaan, moet de monteur vooreerst vooral vrezen dat hij door concurrentie uit lagelonenlanden als de kersverse lidstaat Roemenië zijn baan verliest. Dit te zien — zonder overigens een overtuigende oplossing te hebben — is de kracht van zowel de sp als de pvv, en dat verklaart mede hun groei.

Dat betekent dat een linkse politieke partij, wil die een zekere electorale omvang behouden teneinde via parlementaire machtsvorming ook daadwerkelijk iets van haar partijprogramma te realiseren en niet tot een GroenLinks-achtige getuigenispartij te verworden — dus om, anders gezegd, niet alleen telkens gelijk te hebben maar af en toe ook nog een beetje gelijk te krijgen — niet zonder brede steun van

Een linkse partij moet de zorgen van de overgrote autochtone meerderheid serieus nemen — op straffe van marginalisering

deze niet-academische, relatief meer nationaal georiënteerde midden- en arbeidersklasse kan. De succesvolle allochtonen, op wie Pels voor ‘zijn’ favoriete partij sterk zijn kaarten wil zetten, en wier economische emancipatie voor hun noodzakelijke maatschappelijke integratie inderdaad een basisvoorwaarde vormt, mogen in Amsterdam en Rotterdam inmiddels electoraal een belangrijke rol spelen, over geheel Nederland gezien — en nationale verkiezingen zullen in héél Nederland gewonnen moeten worden — vormen zij slechts vijf procent van de bevolking. Dat valt iedereen meteen op, die wel eens in de trein voorbij Amersfoort zit.

Dat betekent: een grote linkse partij kan zich, behalve op de goed opgeleide middenklasse, niet overwegend richten op de nieuw te emanciperen groep, de nazaten van migranten uit de Méditerranée en daarbuiten. Zij zal ook de zorgen en wensen van de overgrote autochtone

meerderheid — en dus haar problemen met die immigratie en de daarmee gepaard gaande culturele transformatie — serieus moeten nemen, op straffe van electorale (en dus politieke) marginalisering.

POLITIEKE TWEEDELING

Daar komt, ten slotte, dan nog iets zeer belangrijks bij: de door Pels bepleite tweedeling op links, die met de opdeling van de traditionele sociaal-democratische achterban over PvdA en SP (de hoger opgeleiden bij de PvdA, de lager opgeleiden bij de SP — een klasse-tweedeling vergelijkbaar met die op rechts, tussen VVD en PVV) al gaande is, bergt nog een ander groot gevaar in zich, namelijk voor het draagvlak voor de democratie als geheel. Gezien hun binnen de Nederlandse verhoudingen radicale partijprogram, en de door het kiesstelsel en onze regententraditie veroorzaakte neiging om Nederland vanuit het midden te regeren, is de kans dat SP en PVV in de toekomst aan een kabinet mee zullen doen en dus deel zullen hebben aan de macht, betrekkelijk klein. Dat betekent dat we hier dus twee middelgrote partijen krijgen waarvan de politici zelden bestuurlijke verantwoordelijkheid zullen dragen en waarvan de achterban zich dus nooit echt in het regeringsbeleid zal kunnen herkennen, omdat met haar wensen en verwachtingen zelden rekening gehouden wordt.

Als die omvangrijke electorale achterban sterk gaat samenvallen met een bepaalde sociale klasse, dan is dat op den duur voor de maatschappelijke stabiliteit funest: dan wordt Nederland nog meer een diplomademocratie dan het nu al is, omdat diegenen die minder welbespraakt zijn dan de hoger opgeleide middenklasse waartoe Pels en ik behoren, zich dan niet meer in Den Haag vertegenwoordigd zullen voelen en ook in hun eigen omgeving en kennissenkring vrijwel niemand meer zullen kennen voor wie dat nog wel opgaat. Dan krijgen wij naast een semi-erfelijke geïsoleerde onderklasse van werklozen ook een semi-erfe-

lijke klasse van zich miskend voelende politiek afzijdigen, die dan van haar kant ook aan de rest van de samenleving en haar mores, waarvan zij zich gaandeweg uitgesloten voelt, geen boodschap heeft. En dat is iets wat wij met alle macht moeten zien te voorkomen. Alleen al om die reden moet de PvdA haar huidige spagaat zien vol te houden, hoe pijnlijk dat voor haar edele edelen ook is.

Het opgeven daarvan betekent niet alleen het politieke einde van de sociaal-democratie, maar ook het einde van politiek effectief links, omdat zo'n door Pels voorgestane tweedeling van links het CDA oppermachtig zal maken. Dat kan dan immers, als er over rechts geen meerderheid te formeren valt, met een beproefde verdeel-en-heerstactiek beide linkse partijen tegen elkaar uitspelen, door de ene als 'te radicaal' buiten te sluiten en de andere met een beroep op verantwoordelijkheidsgevoel — 'het land moet toch geregeerd worden' — als juniorpartner mee te

De door Pels bepleite tweedeling op links ondergraaft het draagvlak voor de democratie als geheel

laten doen, met het tragische lot van D66 — 'regeren is halveren' — in het verschiep: regelmatig meedoen als *Mehrheitsbeschaffer*, zoals dat in het Duitse politieke jargon zo mooi heet, en vrijwel niets van het eigen programma gerealiseerd krijgen. Precies dit was ook in 2006, met het pacteren met de verzwakte PvdA en het weren van de versterkte SP, de christen-democratische kabinetsformatietactiek.

Persoonlijk zou ik de door Pels voorgestane keuze tussen een soort vergrote SP en een soort vergroot D66 trouwens ook niet kunnen maken, omdat ik mij niet alleen in een eenzijdig arbeideristische actiepartij nooit thuis zou voelen, maar — en dat zal Pels misschien verbazen — evenmin, misschien mede indachtig mijn familiewortels in het hoogst industriële

Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij? Thomas von der Dunk *Hou vol, die spagaat!*

Ruhrgebied, in zo'n uitgesproken eenzijdig intellectuele vrijzinnig-democratische club, want vrijzinnige intellectuelen ontmoet ik in de rest van mijn bestaan al genoeg. Daar heb ik op zich ook niet zoveel bezwaar tegen, maar juist voor een intellectueel, die de maatschappelijke taak

heeft om te proberen de gehele samenleving te overzien en te begrijpen, is het van belang zich vervolgens in politieke zaken niet intellectueel gemakzuchtig in zijn eigen ondersoort op te sluiten. Een mens — en dus ook een politiek dier — is meer dan zijn opleiding alleen.

De waterschappen op de schop

Wat te doen met het waterschap, onbekend en onbemind? Geregeld klinkt, ook binnen de PvdA, de roep om afschaffing. Dat is te simpel, vindt **Hugo Priemus**. Nederland heeft dringend behoefte aan ‘synergie tussen ruimtelijke ordening, groenstructuren, waternetwerken, infrastructuurbeleid en milieubeleid op decentraal niveau’. Om die wisselwerking gestalte te geven moeten provincies en waterschappen worden samengevoegd tot tien tot vijftien ‘provincieschappen’.

Douwe Jan Elzinga pleit voor handhaving van de waterschappen — ‘ze hebben hun waarde meer dan bewezen’ — als zelfstandig orgaan van functioneel bestuur. Aan het bestel is veel gesleuteld, maar een grondig debat bleef uit. Het nieuwe lijstenstelsel werkt niets minder dan kiezersbedrog in de hand: ‘Politisering en democratisering van het waterschap in de huidige vorm lijkt de beste manier om het waterschap op de mestvaalt der historie te krijgen.’



Op naar het provincieschap

HUGO PRIEMUS

Provincies vervullen een belangrijke intermediaire functie tussen het Rijk en het lokaal bestuur. Op verschillende terreinen vervullen provincies ten opzichte van gemeenten een toezichthoudende taak. Onder meer op het terrein van ruimtelijke ordening, milieubeleid en infrastructuurbeleid spelen provincies een belangrijke bestuurlijke rol. Voor de burgers is het beleid van de provincie vaak nauwelijks zichtbaar. Het kost moeite om de burgers in groten getale naar de stembus te brengen als het om provinciale verkiezingen gaat.

42 Waterschappen zijn de oudste bestuurlijke gremia die we in Nederland kennen. Zij houden zich sinds de twaalfde eeuw bezig met het onderhoud van waterkeringen, aan- en afvoer en berging van water, zuivering van afvalwater en schoon oppervlaktewater. Waterschappen hebben een specifieke bestuursvorm, waarbij de verschillende stakeholders allen vertegenwoordigd zijn. Sinds 2008 zijn er politieke lijsten geïntroduceerd voor de verkiezing van de waterschapsbesturen. Hoewel de waterproblematiek steeds meer tot de verbeelding van de burger spreekt, leven de waterschappen niet sterk bij de meeste burgers. De opkomst bij de verkiezingen van waterschapsbesturen was ook in 2008 zeer bescheiden.

Vele politieke partijen maken zich zorgen over een toenemende politieke drukte, waarbij er onduidelijkheden zijn over de taakverde-

ling tussen bestuurslagen. Dat zou leiden tot dubbel werk, tot vertragingen en soms zelfs tot kortsluitingen. Vooral nu ook de Europese Unie zich meer en meer ontpopt als een extra bestuurslaag, groeit de aandrang bij politieke partijen om vooral in het middenbestuur de structuur te versimpelen. Sommige partijen pleiten ervoor, met weinig respect voor Thorbecke, om de provincie uit het bestel te slopen. Eventueel zou een verdere schaalvergroting van gemeenten kunnen zorgen voor een betere aansluiting tussen Rijk en gemeente.

De Partij van de Arbeid bewandelt een andere weg. In het vigerende Verkiezingsprogramma worden de waterschappen als overtoelinge bestuursvorm geschrapt. Dat getuigt van weinig historisch besef en het doet geen recht aan de toenemende betekenis van het waterbeheer, in het licht van de klimaatverandering en de zeespiegelrijzing. Het rapport van de Delta-commissie *Samen werken met water* (2008) lijkt één groot pleidooi voor actieve en competente waterschappen, gezien de nieuwe opgaven die zich voordoen rondom de zeespiegelrijzing, de sterk wisselende afvoer van de rivieren, de grondwaterproblematiek en de verwachte aanslagen op de zoetwatervoorziening.

Ik pleit voor een integratie van provincies en waterschappen, waarbij weliswaar vele van de 27 waterschappen worden samengevoegd, maar waarbij de grenzen van de waterschappen de hulplijnen vormen voor de nieuwe territoriale indeling die provincies en waterschappen integreert. De vier stroomgebieden van de rivieren die Nederland kent (Eems, Rijn, Maas en

Over de auteur Hugo Priemus is emeritus hoogleraar aan de Technische Universiteit Delft en verbonden aan het onderzoeksinstituut OTB.

Schelde) en de dijkringen vormen immers zeer logische grenzen als het gaat om een zinvolle territoriale afbakening.

Bovendien is er veel voor te zeggen om de ruimtelijke ordening en het milieubeleid niet los te zien van het waterbeheer, maar deze beleidsvelden zowel op decentraal niveau als centraal niveau beter te integreren. Ook tussen infrastructuurbeleid en waterbeheer dient een nauwere relatie te worden nagestreefd. Dijken vervullen een essentiële functie in het garanderen van een hoog niveau van waterveiligheid. Tezelfdertijd dragen dijken veelal infrastructurele voorzieningen, waardoor ook bij een dreigende wateroverlast verkeersverbindingen intact blijven. Het zou zeer de moeite waard zijn om strategische infrastructuur verhoogd aan te leggen, zodanig dat grote dijkringen worden gecompartmenteerd en bij een eventuele dijkdoorbraak de ramp strikt lokale dimensies krijgt. Door ringwegen rondom steden verhoogd aan te leggen, kan een dubbele dijkbescherming ontstaan van steden, die in het algemeen concentraties van economische en culturele rijkdom zijn.

Los hiervan is er een nieuwe waterwetgeving nodig die ons in staat stelt om het beheer en het gebruik van watersystemen in Nederland beter te reguleren. Modernisering en harmonisatie van instrumenten voor integraal watermanagement zijn geboden. De huidige wetgeving is versnipperd en achterhaald. De nieuwe wet moet Europa-proof zijn en uitvoering geven aan de Europese Kaderrichtlijn Water. Voorts moet de wet per saldo een bijdrage leveren aan het algemene streven naar deregulering en beperking van administratieve lasten.

Op nationaal niveau zijn drie ministeries verantwoordelijk voor (aspecten van) het waterbeheer: V&W, VROM en LNV. Naast de 27 waterschappen hebben ook de twaalf provincies en de circa 450 gemeenten bestuurlijke verantwoordelijkheden. De nieuwe wetgeving zal zowel de sectorale coördinatie als de verticale integratie van het waterbeleid moeten versterken.

Dit alles kan tot stand worden gebracht door provincies en waterschappen te integreren in tien tot vijftien territoriale eenheden die vanuit het waterbeheer betekenis hebben en die uitnodigen tot het streven naar synergie tussen ruimtelijke ordening, groenstructuren, water-netwerken, infrastructuurbeleid en milieubeleid op decentraal niveau.

Een interessante vraag die hierbij moet worden opgeworpen, is hoe de besturen van de nieuwe provinciale schappen zouden moeten worden verkozen. Hierbij doen zich in beginsel twee modellen voor: verkiezingen die leiden tot de samenstelling van een homogene provincieschapsraad (vgl. de huidige Provinciale Staten) of verkiezingen voor verschillende stakehol-

De grenzen van de waterschappen moeten de hulplijnen vormen voor een nieuwe territoriale indeling die provincies en waterschappen integreert

dergroepen die samenwerken in het schap (vgl. de huidige waterschappen). Waterschappen zijn samenwerkingsverbanden tussen ingezetenen (bewoners van het waterschapsgebied), vertegenwoordigers van natuurterreinen en bedrijven. Naar analogie van deze structuur zouden het provincieschapsbestuur en de Staten van het provincieschap een samenwerkingsverband kunnen vormen tussen burgers, agrariërs, bedrijven, infrastructuurbeheerders en de natuur- en milieugroepen.

Overigens is een combinatie van beide modellen ook heel goed denkbaar: een democratisch gekozen provincieschapsbestuur, dat tevens de supervisie heeft over een samenwerkingsverband van stakeholders. Uiteraard moeten de bevoegdheden en taken op een eenduidige manier worden verdeeld.

Gezien de toenemende betekenis van de klimaatwijziging, de daarmee samenhangende nieuwe wateropgaven, alsmede de relatie van deze wateropgaven met de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het infrastructuurbeleid en het vitale platteland doet de PvdA er goed

aan om de wens tot opheffing van de waterschappen te herroepen en af te stevenen op een integratie van provincies en waterschappen tot tien à vijftien waterschappen-nieuwe stijl: de provincieschappen.

De waterschappen op de schop (2)

De democratiseringsparadox van het waterschap

DOUWE JAN ELZINGA

De waterschapsverkiezingen in november 2008 kenden een uiterst lage opkomst van 24%. Voor het eerst konden de kiezers hun stem uitbrengen op lijsten. Deze vervanging van het personenstelsel door het lijstenstelsel was bedoeld om de belangstelling voor het waterschap te stimuleren. Uit de uitslag blijkt dat dit overwegend niet is gelukt. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de mogelijkheid om via internet te stemmen op de valreep moest worden geschrapt vanwege problemen van allerlei aard en soort. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Tineke Huizinga, heeft aangekondigd dat zal worden gezien of de volgende waterschapsverkiezingen in dezelfde vorm moeten worden herhaald.

De overgang van het personenstelsel naar het lijstenstelsel heeft de vraag opgeroepen of het waterschap, van oudsher een vorm van 'functioneel bestuur', op weg is naar een vorm van 'algemeen bestuur'. Als politieke partijen steeds actiever worden in de waterschappen, kan dat tot gevolg hebben dat die op tal van punten gaan lijken op de partijpolitieke arena's die we kennen in gemeenten en provincies. De principiële vraag die hier aan de orde is luidt: is dit een gewenste ontwikkeling? Mijn antwoord op die vraag is: nee.

Over de auteur Douwe Jan Elzinga is redacteur van S&D.

Noot zie pagina 50

In dit artikel zal ik die visie uiteenzetten en onderbouwen. Mijn aanbevelingen zijn op onderdelen te herleiden tot analyses die zijn opgenomen in een advies van de Commissie van Advies voor de Waterstaatswetgeving (CAW) dat op 22 april 2009 is gepubliceerd.¹ Daarin staat de vraag centraal hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de zogeheten 'geborgde zetels' in het bestuur van de waterschappen. Personen die die zetels bezetten worden niet door de burgers in hun waterschap gekozen, maar aangewezen of gekozen door specifieke belangengroepen of belangenorganisaties (zoals van agrariërs, bedrijven en bos- en natuurbeheerders). Samen met de Nijmeegse hoogleraar staatsrecht Tijn Kortmann was ik aan de CAW toegevoegd om in meer algemene zin in te gaan op het karakter van het waterschap, de samenstelling van het waterschapsbestuur en de mogelijkheden die er zijn om burgers en anderen bij die samenstelling te betrekken.

Vaststaat dat een terugkeer naar het personenstelsel geen optie is, omdat dat politiek niet haalbaar is. Om die reden moet worden uitgekeken naar een aangepast lijstenstelsel dat recht doet aan het functionele karakter van het waterschapsbestuur. In mijn optiek is een dergelijk model te realiseren door te benadrukken dat in het waterschap specifieke belangen worden vertegenwoordigd en dat ook burgers moeten worden aangemerkt als een specifieke belangencategorie. Op die manier kan het func-

tionele bestuur dat het waterschap is blijvend en goed worden onderscheiden van het algemeen bestuur in gemeente en provincie.

BEPERKTE TAAKSTELLING

In een partijpolitieke arena gaat het om het maken van politieke keuzes. Partijen en fracties moeten zich kunnen profileren op verschillen van opvatting over principiële en praktische zaken. Die verschillen van opvatting kunnen voor kiezers aanleiding zijn om op de ene of de andere lijst hun stem uit te brengen. Voor de waterschappen moet worden vastgesteld dat de politiseringsmarge niet te vergelijken is met die van gemeente en provincie.

De drie niveaus van algemeen bestuur die Nederland kent worden ook wel, conform artikel 4 Grondwet, aangeduid als ‘algemeen vertegenwoordigende organen’: hun taakstelling is zowel zwaar als breed. De taakstelling van het waterschap daarentegen is een uiterst beperkte. De Waterschapswet geeft aan dat het hier gaat om openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. Waar in vroeger tijden die zorg zich in hoofdzaak toespitste op het zogeheten kwantitatieve waterbeheer (dijken, droge voeten) is daar vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw de zorg voor de waterkwaliteit en de daarmee verband houdende waterzuivering bijgekomen. Het vaak geschetste beeld dat de taak van de waterschappen in meer recente jaren verder is uitgedijd is onjuist; wel is de belangenafweging in de waterschappen wat breder geworden, met name onder invloed van Europese richtlijnen als de Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water. Die wat bredere belangenafweging onder Europese invloed is echter niet kenmerkend voor het waterschap alleen; die doet zich ook gelden voor alle andere ‘overheden’.

Vervolgens is van betekenis dat gemeente en provincie een ‘open huishouding’ kennen, terwijl de huishouding van het waterschap ‘gesloten’ is. Dit houdt in dat gemeente en provincie allerlei initiatieven kunnen nemen om bestuur-

lijke en maatschappelijke problemen aan te pakken en op te lossen — juist in deze sfeer zijn er vele politieke keuzes te maken — terwijl de waterschappen die mogelijkheid van eigen initiatief niet hebben. Zij kunnen zich alleen maar bezighouden met de specifieke wettelijke taken die hun zijn toebedeeld. Dat dit een aanzienlijke beperking van de politiseringsmarge oplevert is evident.

De politiseringsmarge van de waterschappen is niet te vergelijken met die van gemeente en provincie

Dit nogal vergaande verschil in taakstelling tussen het waterschap enerzijds en gemeente en provincie anderzijds roept de vraag op waarom de waterschappen zich dan toch lijken te ontwikkelen in de richting van partijpolitieke arena’s. Is hier eigenlijk wel goed over nagedacht? En wat zijn de mogelijke consequenties van een dergelijke ontwikkeling? Om die vragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de verhouding tussen enerzijds het functioneel bestuur (daaronder vallen behalve de waterschappen bijvoorbeeld ook universiteitsraden en bedrijfsschappen) en anderzijds het algemeen bestuur wat verder uit te diepen.

POLITIEKE REPRESENTATIE VS. BELANGENREPRESENTATIE

Dat het nationale, het provinciale en het gemeentelijke niveau functioneren als partijpolitieke arena’s wordt, zoals gezegd, mede verklaard door hun algemene (brede) taakstelling, in combinatie met hun open huishouding. Hoe groter de ruimte is voor politieke beleidskeuzes van een openbaar lichaam, mede in de sfeer van eigen initiatief, des te meer aanleiding is er om een stelsel van politieke representatie te laten

functioneren, met een integratieve en programmatische rol voor politieke partijen.

Met het oog hierop zijn in de organieke wetten die het algemeen bestuur regelen (Provinciewet, Gemeentewet) specifieke institutionele arrangementen met duidelijke spelregels neergelegd: regels inzake politieke conflicten en ontslag, regels over fracties, controle-instrumenten, kieswettelijke regels, evenredigheidsnormen et cetera. Vrijwel alle vertegenwoordigende organen van het algemeen bestuur worden samengesteld op basis van directe verkiezingen. Indirecte verkiezing is een duidelijke uitzondering, die bijvoorbeeld wordt gemaakt om in een tweekamerstelsel het ene deel van de volksvertegenwoordiging een ander bevoegdheidsbereik te geven dan het andere deel.

Het belangrijkste kenmerk van functioneel bestuur — naast de niet-algemene taakstelling en de gesloten huishouding — is dat het een vertegenwoordiging kent van belanghebbenden, met bijpassende institutionele vormen en regels. Conflict- en ontslagregels bijvoorbeeld zijn in het functioneel bestuur vooral toegespitst op de relatie tussen het bestuurslid en de (organisatie van) belanghebbenden. Zo dienen bestuurders van bedrijfslichamen (dat zijn product- en bedrijfschappen) te worden benoemd door organisaties van werknemers en ondernemers. De Sociaal-Economische Raad (SER) bepaalt de representativiteit van de verschillende organisaties. Er is geen ontslagmogelijkheid bij vertrouwensverlies.

De universiteitsraad daarentegen — waarin het wetenschappelijke personeel, het niet-wetenschappelijke personeel en de studenten worden vertegenwoordigd — heeft een dagelijks bestuur uit eigen midden, terwijl de functie van de universiteitsraad zich in hoofdzaak richt op een ander bestuur dan het dagelijks bestuur, namelijk het College van Bestuur (CvB). De regels die de verhouding tussen universiteitsraad en CvB normeren, wijken sterk af van die voor het algemeen bestuur op gemeentelijk of provinciaal niveau.

Ook openbare lichamen, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten, kennen bestuursorganisaties die zijn toegesneden op de specifieke werkzaamheden van de beroepsgroep. Bij de Orde is er een algemene raad die wordt gekozen door een college van afgevaardigden. Het lidmaatschap van de algemene raad is onverenigbaar met dat van het college van afgevaardigden en de deken speelt in de organisatie van advocaten een belangrijke rol.

Directe verkiezingen — die dan zijn uitgesplitst over de diverse belangencategorieën — komen in het functioneel bestuur sporadisch voor. Introductie van zo'n model kan de representativiteit van en de betrokkenheid bij het functioneel bestuur verhogen. Vaker echter is de aard van het te representeren belang en/of van de belangengroep grond voor indirecte verkiezing, benoeming uit kandidaten of enkelvoudige aanwijzing. Vanuit het oogpunt van legitimatie is de ene vorm niet per definitie minder aanvaardbaar dan de andere.

De gerichtheid van het functioneel bestuur is een wezenlijk andere dan die van het algemeen bestuur

Hoewel het opereren van vertegenwoordigende organen in het functioneel bestuur soms trekken vertoont van het algemeen bestuur — universiteitsraden bijvoorbeeld zijn in vroeger tijden sterk gepolitiseerd geweest — is de gerichtheid van het functioneel bestuur een wezenlijk andere dan die van het algemeen bestuur. Uiteraard neemt de kans dat een vorm van functioneel bestuur qua inrichting opschuift in de richting van het algemeen bestuur sterk toe als wordt overgestapt op directe verkiezing van bestuurders en als daarbij wordt toegelaten of zelfs gestimuleerd dat politieke partijen actief zijn.

Precies dit is wat er rond de waterschappen is gebeurd. Als de nationale politiek de conse-

quenties van deze ontwikkeling accepteert, dan moet de regelgeving daarop worden aangepast. Die keuze is vooral ook belangrijk omdat een dergelijke karakterverandering van het waterschap aanmerkelijke gevolgen moet hebben voor de institutionele ordening. Het is in dat geval noodzakelijk om (ook) in de waterschapswetgeving te voorzien in diverse conflictregels die thans ontbreken. Ook in het kader van de huidige regelgeving komt dit gebrek soms al naar voren. Bij bestuursconflicten bijvoorbeeld is er geen formele mogelijkheid om extern te bemiddelen of te interveniëren. Door 'politisering' van de waterschappen zal de behoefte aan regels van deze soort naar verwachting toenemen.

DE NOODZAAK VAN REFLECTIE

Voordat wordt nagedacht over de introductie van dit soort institutionele arrangementen moet worden besloten of een vervaging van de grenzen tussen algemeen en functioneel bestuur binnen het waterschap überhaupt een wenselijke ontwikkeling is. Opmerkelijk is nu dat over veranderingen in het waterschapsbestel nooit een dergelijke fundamentele discussie is gevoerd. Steeds zijn nieuwe elementen en elementjes toegevoegd. Een treffend voorbeeld van die gebrekkige reflectie betreft de rol van politieke partijen. In 2004, in de aanloop naar de invoering van het huidige stelsel, was het kabinet-Balkenende III van mening dat politieke partijen bij waterschapsverkiezingen niet mee mochten doen. Omdat de Raad van State twijfelde aan de juridische hardheid van deze uitsluiting werd besloten om het toch maar toe te laten, zonder dat een en ander aanleiding gaf tot debat en (her)overweging in de Kamers. Deze en andere toevoegingen aan het waterschapsbestel zijn veelal niet in een breder verband bekeken.

Tot ver in de twintigste eeuw werd het waterschapsbestuur gedomineerd door agrariërs (de categorie 'ongebouwd'), later kwam daar de categorie 'gebouwd' (eigenaren van gebouwen) bij. De vertegenwoordigers van laatstgenoemde

categorie werden doorgaans indirect gekozen door colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden of provinciale staten. Met de komst van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren eind 1969 werden de waterschappen met de waterkwaliteitstaak belast en deden twee nieuwe categorieën hun intrede in de besturen: de huishoudelijke en industriële vervuilers. Het werd aan de provincies overgelaten om een en ander verder te regelen, waardoor er geen integrale discussie over plaatsvond.

In 1977 werd in de regeringsnota *Naar een nieuw waterschapsbestel?* een algemene ingezetenenvertegenwoordiging bepleit, vooral voor die waterschappen waar hun belangen (droge velden, niet-vervuild water) sterk in het geding waren. Het duurde echter nog vijftien jaar voordat de Waterschapswet het Staatsblad zou bereiken. Bij amendement kwam de directe verkiezing voor ingezetenen in de wet. Van enige fundamentele gedachtenwisseling over de mogelijke effecten van het een en ander op het functionele karakter van het waterschapsbestuur was nog altijd geen sprake.

Over veranderingen in het waterschapsbestel is nooit een fundamentele discussie gevoerd

In de jaren daarna werd gestreefd naar een verdere opschoning en vereenvoudiging van het waterschapsbestuur. Vele voorstellen passeerden de revue. Uiteindelijk introduceerde de Wet modernisering waterschapsbestel in 2007 het nu geldende stelsel. Op de introductie van het lijstenstelsel werd in de Eerste en Tweede Kamer wel enige kritiek uitgeoefend, maar tot een principieel debat over de toekomst en de legitimatie van het waterschap als vorm van functioneel bestuur kwam het opnieuw niet. Wel zegde staatssecretaris Huizinga toe dat na de eerste verkiezing volgens het nieuwe stelsel (in 2008) een grondige evaluatie zou plaatsvinden.

PARADOX VAN DEMOCRATISERING

Het waterschap is een van de meest doelmatige vormen van openbaar bestuur die Nederland kent. Vanuit een toegespitste functionaliteit en daarbij horende waterexpertise hebben de waterschappen in hun lange bestaan hun waarde meer dan bewezen. Bij waterrampen in andere landen is er steevast een verwijzing naar de meer dan adequate waterorganisatie in Nederland. De schaalvergroting die de laatste decennia heeft plaatsgevonden in de waterschapswereld heeft de doelmatigheid van deze vorm van openbaar bestuur verder versterkt.

Omdat burgers en bedrijven een substantiële financiële bijdrage leveren aan de waterschappen en ook een te lokaliseren belang hebben bij een goede besteding van hun bijdragen, is er veel voor te zeggen om deze belangen zo direct mogelijk te laten representeren, onder het motto 'no taxation without representation'. Een directe verkiezing van bestuurders die deze belangen vertegenwoordigen is dan ook zeker aan te bevelen, hoewel eventueel andere vormen van verkiezing of benoeming niet per se slechter zijn. Het waterschap wordt echter een problematische organisatie indien de kiezers wordt voorgespiegeld dat de door hen gekozenen brede marges hebben om partijpolitieke invloed uit te oefenen. Het wekken van die indruk staat gelijk aan een structurele vorm van kiezersbedrog en daar weet de zelfbewuste Nederlandse kiezer tegenwoordig wel raad mee.

De paradox is derhalve dat de 'democratisering' van de waterschappen enerzijds een uitdaging is — het zoeken naar de beste vorm van belangenrepresentatie — en anderzijds een bedreiging vormt, aangezien het waterschap als partijpolitieke arena per se niet zo kan functioneren als gemeente en provincie.

Het geleidelijk toegroeien van de waterschappen naar een vorm van algemeen bestuur op basis van een hybride en niet goed doordachte tussenvorm van politieke representatie en belangenrepresentatie — met waarschijnlijk bij herhaling dramatisch lage opkomstcijfers —

roept onvermijdelijk de vraag op of het dan niet veel beter is om de waterschappen te veranderen in uitvoeringsorganisaties van de provincies en de algemene besturen van waterschap en provincie in elkaar te laten opgaan. Nu die beweging op gang lijkt te komen, legt de ingezette 'gepolitiseerde democratisering' de bijl aan de wortel van het waterschap, terwijl dat waterschap zelf het toonbeeld is van een effectieve en goed gelegitimeerde overheidsorganisatie.

Het waterschap wordt een problematische organisatie als kiezers wordt voorgespiegeld dat gekozenen brede marges hebben om partijpolitiek te bedrijven

Politisering en democratisering van het waterschap in de huidige vorm lijkt de beste manier om het waterschap op de mestvaalt der historie te krijgen. Het wordt dan ook hoog tijd om deze curieuze kip-ei-relatie ter discussie te stellen en een fundamenteel debat te voeren over de democratische legitimatie van het waterschap en de daarvoor te kiezen vormen en normen. Wat mij betreft zou daarbij de handhaving van het waterschap als zelfstandige vorm van functioneel bestuur het uitgangspunt moeten zijn, want er is alle reden zuinig te zijn op goed functionerend openbaar bestuur.

Het waterschap is het meest gebaat bij een afgewogen en goed doordachte vorm van belangenrepresentatie. Een fundamenteel debat daarover begint bij de vraag welke belangen onderscheiden kunnen worden en in welke verhouding deze moeten worden gerepresenteerd: is de huidige verdeling over ingezetenen, agrariërs, bedrijven, bos- en natuurterreinbeheerders een adequate? De verhouding tussen de te representeren belangen kan overigens per waterschap verschillen, gegeven de specifieke

kenmerken van het territoire en de daar aanwezige belangen(groepen) — dat het agrarisch belang in stedelijke gebieden zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht anders is dan in landelijke gebieden is bijvoorbeeld evident. De nu bestaande wettelijke mogelijkheden om regionaal te differentiëren verdienen, kortom, handhaving.

De vervolgvraag luidt dan op welke wijze de belangenrepresentatie gestalte moet krijgen: via aanwijzing, benoeming of verkiezing (indirect

of direct). Wat mij betreft verdient directe verkiezing door belanghebbenden de voorkeur. Het scheppen van de mogelijkheid van stemmen via internet kan, ten slotte, de opkomst substantieel verhogen.

Noot

- 1 Rapport 'Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur', CAW-advies 2009-063.

Ver voorbij de ‘comfort zone’



De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt
René Cuperus, Amsterdam, Bert Bakker 2009

Het pantser afleggen. Ideeën voor een open politiek
Jan Pronk, Amsterdam, Bert Bakker 2008

GODELIEVE VAN HETEREN

‘Human kind cannot bear very much reality’, schreef T.S. Eliot in zijn magistrale *Four quartets*. Ruim een halve eeuw later weten we ons soms nauwelijks raad met onze wereld. Kapitaal flitst over landsgrenzen, net als teksten en beelden. Afstanden slinken, goederen worden naar de verste uithoeken verscheept. Oude vanzelfsprekendheden komen op losse schroeven te staan, maar ‘wereldburgers’ of genereuze gemeenschappen brengt de globalisering niet automatisch voort. Dat ervaren mensen overal.

Gerespecteerde commentatoren als Jürgen Habermas en Rüdiger Safranski hebben over het

Over de auteur Godelieve van Heteren is arts en historicus. Zij was lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en directeur van Cordaid.

globaliseringproces hun zorgen geuit. Hoeveel wereld, hoeveel werkelijkheid, hoeveel verschil kan een mens verdragen? Die kwestie wordt steeds klemmender.

In Nederland zijn deze spanningen de laatste jaren onder meer manifest geworden in de transformatie van multiculturalisering tot ‘drama’, in het verlies aan vanzelfsprekendheid van de naoorlogse Europese samenwerking en — meer recent — in aanzwellende twijfels over de zin van ontwikkelingssamenwerking. De economische crisis is een vierde breinbreker in de rij, die nog verder is aan te vullen.

In sociaal-democratische kring lijkt de ontredendering extra groot. Dat hangt ongetwijfeld samen met de fundamentele aspiratie van sociaal-democraten om naast een sterke economie ook recht-

vaardige sociale verhoudingen na te streven. Dat is al moeilijk genoeg op dorpsniveau. In een tijd echter waarin men in Parijs een mondkapje krijgt voorgeschreven als men in Mexico hoest, dringt de vraag zich op of een wereld vol snelle, complexe en vaak tegenstrijdige veranderingen überhaupt wel eerlijk te bestieren is.

Behalve om een vraag naar kennis en begrip gaat het hier om een vraag naar politieke wil en verbeelding. Hoeveel ambitie leggen sociaal-democraten aan de dag in de wereld van vandaag en morgen? Op welke terreinen willen zij zich inspannen, met welke drijfveren en doelen?

Recent leverden twee prominente sociaal-democraten behartenswaardige bijdragen aan dit debat. wbs-denker René Cuperus publiceerde zijn meest indringende werk tot nog toe, *De wereldburger bestaat niet*. Voormalig minister Jan Pronk bundelde in *Het pantser afleggen* zeven artikelen die zijn gebaseerd op lezingen die hij de afgelopen jaren hield, waaronder de Evert Vermeer lezing (februari 2007), de Den Uyl lezing (december 2007), de 5 Mei lezing (2007) en de Geert Hofstede lezing (mei 2008).

52 Cuperus en Pronk denken hardop na over veranderende verhoudingen in de wereld. Dat is waardevol in een tijd waarin voor dieper reflecteren in de politiek vaak weinig geduld bestaat. Beiden kunnen bogen op ruime ervaring. Als voormalig eindredacteur van *se&d*, columnist voor *de Volkskrant* en actief lid van diverse progressieve denktanks, zoals Policy Network, mengde Cuperus zich vele malen in debatten over globalisering. Als lid van de commissie-De Boer, als nee-stemmer bij het referendum inzake de Europese Grondwet en als lid van de commissie-Koole/Duijvestein duidde hij keer op keer de intellectuele verwarring waarin de sociaal-democratie in Nederland (en elders) verkeert. Ook Pronk heeft veel gezegd en geschreven over zowel de toestand in de PvdA als effecten van globalisering — die laatste besprak hij onder meer in *De kritische grens* (1994) en *Wilens en wetens* (2005). Zijn verblijf als vn-gezant in Soedan (van 2004 tot 2006) heeft zijn visie verder verdiept.

Pronk en Cuperus vertellen ongemakkelijke verhalen, ver voorbij de *comfort zone*. Die ontregeling is cruciaal: ze daagt uit tot het maken van scherpe keuzes. Dat beiden loyale sociaal-democraten zijn neemt niet weg dat hun visies op de toestand in de wereld sterk uiteenlopen. Hun boeken verschillen in grondtoon, verhaallijn en type argumentatie — en in de recepten die uit de diagnose volgen. In feite representeren Pronk en Cuperus, met al hun ‘politieke verbeeldingskracht’, divergerende denkrichtingen. Daarmee illustreren de auteurs — onbedoeld — waarom menig globaliseringsgesprek in de PvdA niet snel tot gedeelde conclusies zal leiden.

De verschillen van opvatting in de hier besproken boeken centreren zich rond drie vitale kwesties: de mogelijkheid of onmogelijkheid van ‘wereldburgerschap’, de rol en betekenis van de middenklassen en, tot slot, de handelingsperspectieven voor progressieven.



Cuperus over wereldburgers

Een belangrijk verschil tussen de twee auteurs is hun grondbeeld van wereldburgerschap. Dat varieert van ‘de wereldburger bestaat niet’ bij Cuperus tot wereldburgerschap als niet te vermijden ‘werk in uitvoering’ bij Pronk.

Cuperus is op dit punt het meest categorisch. Aan zijn visie ligt een scherpe definitie ten grondslag: burgerschap moet gestoeld zijn op democratie, politieke werkzaamheid en saamhorigheid. Geen van deze drie kenmerken bestaat op mondiaal niveau. De ‘wereldbewoner’, ‘wereldreiziger’ en ‘wereldconsument’ hebben zich aangediend, maar de ‘wereldburger’ ontbreekt. Die kan volgens Cuperus ook niet bestaan: ‘Op wereldschaal kan men geen burgerschap uitoefenen en laat zich geen burgerschap denken.’ Op de schaal van de natie kan dat wel, maar juist daar zijn vormen van gedeeld burgerschap onder druk komen te staan.

En dus richt Cuperus zijn ‘opstandig boekesay’ vooral tegen onnadenkende globaliseringsapostelen die in zijn ogen meer kwaad dan goed aanrichten. Hij ontleedt veel wereldburgerreto-

riek als een dure misvatting van transnationale en neoliberale kosmopolieten. Die weigeren in te zien dat een politieke gemeenschap niet zonder enige afgrenzing kan bestaan en dat een solidaire verzorgingsstaat het moet hebben van een zeker wij-gevoel.

Zo wordt kostbare tijd verspeeld, terwijl er juist veel op het spel staat: 'Wie denkt dat een samenleving, een democratie, een solidaire economie en verzorgingsstaat kan neoliberaliseren, transnationaliseren, europeaniseren, globaliseren en multiculturaliseren zonder diepgaande gevolgen, zonder grote spanningen tussen de nieuwe winnaars en nieuwe verliezers van een dergelijk transformatieproces, die is, antropologisch en historisch gesproken, ziende blind en horende doof.'

Dit soort miskenningen rekent Cuperus primair de losgezongen nationale en internationale politieke en bestuurlijke elites aan. Die onderschatten hoe 'splitsende krachten' de sociale cohesie ondermijnen. Hij hekelt hun achteloosheid en gladde praat. Hij kritiseert hun 'neoliberale, kosmopolitische habitus', waarin de grote culturele en sociale verschillen

Politieke elites onderschatten hoe 'splitsende krachten' de sociale cohesie ondermijnen — aldus Cuperus

die de wereld kenmerken onvoldoende worden verdisconteerd. Aan het 'laconiek vervangen van alle historische en culturele identiteiten door een dunne kosmopolitische identiteit' zijn grote risico's verbonden in een tijd waarin zich toch al een harde scheiding voordoet tussen 'globaliseringswinnaars en -verliezers'.

Op een intelligente manier, die recht doet aan allerlei denkbare tegenwerpingen, laat Cuperus zien hoe sociale samenhangen in ons land worden verstoord door het onverantwoordelijk functioneren der elites. Hun bestuurlijke

nonchalance en overmoed zijn debet aan het onheldere beleid ten aanzien van de multiculturele samenleving. De opkomst van recente vormen van populisme en xenofobie is erdoor versterkt. Cuperus wijst op de manco's van allerlei lopende globaliseringsprojecten en hekelt de culturele verwijdering tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten die ze teweegbrengen. Het *footloose*-zijn van elites ligt ook ten grondslag aan de demotivatie rond 'het project Europa'. Het is op al dit soort speelvelden met te weinig worteling en maatschappelijke inbedding, aldus Cuperus, dat de ultieme onmogelijkheid van wereldburgerschap zich pijnlijk manifesteert.



Pronk over wereldburgers

Pronks diagnose stemt voor een deel overeen met die van Cuperus. Ook hij kritiseert het in gebreke blijven van politieke en maatschappelijke elites. Ook hij ziet met pijn in het hart hoe de politiek te weinig mee-verandert met de wereld: die blijkt onvoldoende in staat nieuwe vormen van internationaal besef, internationale samenwerking en nieuwe instituties tot stand te brengen. Ook hij is pessimistisch over de verzwakking van de internationale rechtsorde en de desastreuze stagnatie in sociaal-politieke besluitvorming.

Maar Pronk gaat stappen verder. Hij waarschuwt dat de wereldwijde wanorde nog nijpend is dan we dachten. Armoede en ongelijkheid nemen niet af, maar worden hardnekkiger. Het conflictpotentieel tussen mensen groeit. In instituties die bedoeld waren om conflicten te beheersen en armoede te bestrijden is de klad gekomen. Westerse mogendheden staan met hun dubbele standaarden ten aanzien van democratie, mensenrechten en het beslag op schaarse goederen voor iedereen te kijk. *Pre-emptive strikes* zoals de aanval op Irak in 2003 ondermijnen de stabiliteit in de wereld. Behalve politiek-economische factoren zijn allerlei andere, te lang veronachtzaamde factoren — culturele, etnische, religieuze — van grote invloed op de ontwikkelingen.

Pronk breidt zijn maatschappelijke kritiek nog veel verder uit. Zijn verhalen zijn zo mogelijk nog onbehaaglijker dan die van Cuperus. Pronk spreekt niet alleen de politieke en bestuurlijke elites aan; zijn appèl strekt zich uit tot de wereldwijde middenklassen die zich lijken te hebben afgekeerd van de minder gefortuineerden. Daarmee herneemt Pronk de klassieke kritiek van politiek economen als John Kenneth Galbraith en hanteert hij een breder schema van verantwoordelijkheid en medeplichtigheid dan Cuperus.

Pronk stelt dat kosmopolitisme geen dunne saus hoeft te zijn — er kan juist diepe betrokkenheid uit spreken

Pronk benadrukt hoe intensivering van allerlei vormen van globalisering gepaard gaat met een steeds taaiër en systematischer proces van uitsluiting. Degenen die macht en welvaart hebben verworven lijken onvoldoende doordrongen van het feit dat het ook in hun belang is dat de status quo wordt doorbroken. De waarden die de basis vormen voor democratie, de sociale welvaartsstaat en de internationale rechtsorde — vrijheid, gelijkheid, solidariteit, gerechtigheid, openheid, vrede — worden continu met voeten getreden. Al die mentale en praktische verwaarlozing leidt tot uitsluiting van grote groepen mensen in de wereld en daarmee tot nieuwe conflicten en meer geweld.

54

Het is om die reden dat Pronk, anders dan Cuperus, weigert afscheid te nemen van een notie van wereldburgerschap. Van zijn zoektocht naar 'hoe als burger in de wereld te staan' is zijn hele boek doordrenkt. De politiek, dat zijn de mensen zelf — dat is zijn uitgangspunt. Men moet het werken aan verandering niet in handen leggen van beroeps politici, beroepsbestuurders, de elite. Alleen dankzij een krachtige ommekeer in het dagelijks leven van vele men-

sen, door henzelf geïnitieerd, kan verandering überhaupt van de grond komen. Wereldburgerschap is pure noodzaak.

Waar Cuperus het wereldburgerschap vooral pragmatisch benadert — en concludeert dat het onmogelijk is — behandelt Pronk het thema vanuit een meer utopische invalshoek, als een aspiratie. Die aanpak sluit aan bij wat hij in de Den Uyl lezing (getiteld 'Open links') als de motor van de sociaal-democratie kenschetst: een combinatie van een heldere ideologie, een scherpe maatschappelijke analyse, een helder waardesysteem en een duidelijke utopie.

Bij een conclusie als die van Cuperus, dat men geen wereldburgerschap kan denken, laat staan uitoefenen, weigert Pronk zich neer te leggen. Kosmopolitisme hoeft geen dunne saus te zijn, er kan juist diepe betrokkenheid uit spreken. Met lokale betrokkenheid of culturele worteling hoeven wereldburgerschaftsnoties ook in het geheel niet strijdig te zijn: wereldburgerschap kan een intellectuele en praktische invulling van lokaal burgerschap zijn.

Dat vraagt wel wat van ons, namelijk dat wij de wereld in al zijn heterogeniteit open en nieuwsgierig tegemoet treden en ons waar nodig nieuwe vaardigheden eigen maken. Ook dat kan een keuze zijn.



Wat te doen?

Een tweede verschildpunt tussen Pronk en Cuperus ligt in hun duiding van de rol en positie van de middenklasse. Die wordt belegerd, betoogt Cuperus — niet meer van bovenaf, zoals voorheen, maar van onderop. Die dreiging verklaart waarom de middenklasse primair angstig is: bang voor het verlies van sociale en culturele verworvenheden, voor de gaten die er onder druk van nieuwe ontwikkelingen dreigen te vallen in vertrouwde maatschappelijke arrangementen. Natuurlijk is ook in Cuperus' analyse het probleem van de middenklasse niet simpel maar gelaagd ('de middenklasse dreigt uiteen te vallen'), maar feit is dat hij veel sterker het accent legt op wat die categorie mensen bedreigt dan op hun eigen falen.

Waar Cuperus zijn pijlen dus met name richt op de bestuurlijke en politieke elites die het laten afweten en die mensen (de middenklasse) in de kou laten staan, richt de zorg van Pronk zich primair op de ontketende globalisering van de wereldwijde middenklassen zelf. Dit is zonder meer de ontwikkeling waarover hij het meest gealarmeerd is: dat in een systeem van 'nieuwe apartheid' de wereldmiddenklasse steeds driftiger concurreert met de wereldonderklasse. Daarbij wordt een harde scheidslijn getrokken tussen arm en rijk. Die loopt niet tussen arme landen in Afrika en Azië en rijke landen op het noordelijk halfrond, maar dwars door samenlevingen heen. Naar de grimmigheid van die realiteit zou volgens hem nu alle denkkraft en tegenmacht van progressieve burgers moeten uitgaan.

In bijna alle lezingen in *Het pantser afleggen* komt Pronk op die 'nieuwe apartheid' terug. Wij, mensen in de *comfort zone*, houden door onze leefwijzen de scheiding met de armen welbewust in stand. Wij ontzeggen hun de toegang tot schaarse hulpbronnen ('vruchtbare grond, schoon water, een gezonde leefomgeving, gesubsidieerde gezondheidszorg en basisonderwijs, kredieten zonder onderpand') en we houden hen met opzet buiten de politieke besluitvorming 'over de aanwending van schaarse middelen, inclusief begrotingsmiddelen'.

Hadden welgestelden in de negentiende eeuw nog een 'welbegrepen eigenbelang' om arme mensen in de samenleving te integreren, anno 2009 heeft men 'de armen niet langer nodig, noch hun arbeid, noch hun potentieel aan koopkracht'. Op de huidige wereldmarkt, aldus Pronk, is armoede 'niet langer een kwestie van pech, tragisch doch overkomelijk... Integendeel: instandhouding van de armoede wordt een bewust verzuim, een kwestie van berekening binnen het systeem. Mensen worden willens en wetens arm gehouden'.

Deze zienswijze is Pronk op de nodige kritiek komen staan. Veel commentatoren, vooral ook uit sociaal-democratische kring, stellen dat de middenklassen juist de motor van welvaartsont-

wikkeling zijn. Pronk ontkent het belang van de middenklassen niet, maar stelt dat echte ontwikkeling van die middenklassen hele speciale verantwoordelijkheden vergt. Worden die niet genomen, dan rest alleen conflict. Sterker nog, gezien de huidige verhoudingen in de wereld leidt ontwikkeling — een proces dat in essentie draait om veranderingen in machtsverhoudingen en bezit van schaarse goederen — bijna per definitie tot conflict.

Dit brengt ons bij het derde onderscheid tussen de hier besproken boeken. Dat betreft de handelingsperspectieven die worden geschetst. Cuperus roept op tot een terugkeer naar de basis van waaruit kan worden gewerkt aan herstel van het publieke en politieke vertrouwen. Met recht verzet hij zich tegen verwijten dat hij anti-Europeaan, anti-mondialist of anti-multicultu-

Cuperus en Pronk bewijzen sociaal-democraten een dienst door een te lang uitgestelde discussie op scherp te zetten

ralist zou zijn. Zijn basale zorg betreft, telkens weer, in elk debat opnieuw, de bodem onder de democratie. Om de democratie gezond te houden moeten we inspanningen leveren dicht bij huis, betoogt hij. De elites zullen zich veel meer rekenschap moeten gaan geven van de schokken en vervreemding die grote maatschappelijke veranderingen in de levens van mensen teweegbrengen.

Cuperus wil dammen slaan tegen uitholling van veel sociale en democratische verworvenheden. Hij pleit voor meer verantwoordelijkheid, emancipatie en democratische betrokkenheid op alle plekken waar men concreet iets kan doen. Hij staat een 'waakzame tussenpositie' voor, die zich keert tegen het onwijze handelen van de elites, maar die zich evengoed verzet tegen de diffuse contrarevolutie van het

hedendaagse populisme. Hij zoekt naar andere politieke houdingen, naar een politiek die niet voorbij kijkt aan de morele en culturele ontredering waarin velen zich bevinden.

Ook het handelingsperspectief dat Pronk de lezer aanreikt is terug te voeren op een dergelijk streven: net als Cuperus wil hij preciaire kwesties in beeld brengen waar menigeeen liever van wegstijgt. Pronks repertoire aan werkvormen omvat echter een grotere arena dan dat van Cuperus. Zijn doel is het voorkomen van al te erge conflicten in de wereld. Wereldburgerschap is *work in progress* dat radicale herbezinning vergt. Het vraagt van iedereen — en van de mondiale middenklasse in het bijzonder — veel genereuzere manieren van in de wereld staan, het afleggen van de pantsers van eng eigenbelang (op individueel dan wel nationaal niveau), vele vormen van loslaten en ruimte bieden aan anderen. Het vereist een meer open manier van politiek bedrijven, grondige hervorming van politieke en maatschappelijke instituties en een herschikking van belangen — bijvoorbeeld rond publieke goederen. Pronks appèl luidt aldus: aan wereldburgerschap moeten we keihard werken en dat moet zich concreet doorvertalen, lokaal en in instituties. Een andere weg is er niet.



Harde aspiratie

Cuperus en Pronk bewijzen sociaal-democraten een dienst door op intelligente wijze een te lang uitgestelde discussie op scherp te zetten. Zijn hun uiteenlopende visies en handelingsperspectieven te koesteren binnen één politieke beweging of is kiezen onvermijdelijk?

De overeenkomsten zijn helder. Beide auteurs trekken ten strijde tegen gemakzucht, tegen lauwe of juist schreeuwerige politiek, tegen al te nonchalante globaliseringspraat. Beiden zoeken eerherstel voor oprechte betrokkenheid. Zij vragen aandacht voor heterogene verhalen en de sociaal-culturele bedding van het samenleven.

Waar Pronk aanzienlijk véerder gaat dan Cuperus, is in zijn roep om een wereldwijde progressieve politiek die een radicaal beroep doet op de middenklassen. Terwijl Cuperus terecht wijst op de gaten die vallen in sociale verworvenheden dicht bij huis en de arrogantie van elites die daaraan voorbijgaan, vraagt Pronk zijn lezers de durf op te brengen die nodig is om comfortabele posities te verlaten en de hand te reiken aan anderen die systematisch in de kou staan. Dat is een keuze voor wereldburgerschap voorbij de *comfort zone*, als harde aspiratie, die men als sociaal-democraat tijdelijk, maar niet eeuwig uit de weg kan gaan.

Kunnen we leven met een diplomademocratie?

Het woord ‘diplomademocratie’ is bedacht door Mark Bovens en Anchrit Wille in hun indrukwekkende studie over de onontkoombare spanning tussen bestuur door deskundigen en zelfbestuur door het volk (*Diploma democracy*, Utrecht/Leiden 2009). Zij laten zien dat actieve deelname aan politieke activiteiten nagenoeg geheel is voorbehouden aan de 30% van de bevolking die hoger onderwijs heeft genoten. De rest staat zo goed als buitenspel als het gaat om het betreden van vertegenwoordigende organen, laat staan het vervullen van een hoog bestuurlijk ambt. Politieke partijen en vakbonden — maar eigenlijk ook alle andere maatschappelijke organisaties — worden bestuurd door mensen die lang hebben doorgeleerd. Er is een besturend netwerk ontstaan dat mensen met alleen lagere of middelbare school van participatie in politiek en bestuur uitsluit. Vandaar die term: diplomademocratie.

Dat er een zekere spanning bestaat tussen het volk enerzijds en zijn vertegenwoordigers en bestuurders anderzijds lijkt mij eigen aan de representatieve democratie. De vraag is of daar nog wel mee te leven valt als die spanning onttaardt in een nieuwe tweedeling. Een sociaal-democratische partij als de PvdA mag zich niet neerleggen bij de uitsluiting van een grote groep mensen uit de politieke macht. Zij blijkt echter slecht toegerust voor deze uitdaging, doordat het juist de middenpartijen zijn die het sterkst gedomineerd worden door gediplomeerden.

Wat te doen? Er zijn vele voorstellen gedaan (denk aan burgerschapsonderwijs, burgerforum, referendum, verlicht populistisch leider-

schap), maar op al die plannetjes is wel wat af te dingen. Een samenhangend plan is niet voorhanden en de gediplomeerde elite zal de macht ook wel niet vrijwillig uit handen geven.

Nog een voorstel dan: opkomstplicht bij verkiezingen. Deze door de politicoloog Arend Lijphart bepleite maatregel is eenvoudig (weer) in te voeren en heeft als voordeel dat zo zichtbaar gemaakt wordt waar het om gaat: dat iedere burger er in een democratie bijhoort en dat meedenken, meespreken en meedoen geboden zijn. Maar ach, zal dat de populistische partijen niet in de kaart spelen? Zullen we het schouwspel beleven dat onwillige kiezers door de autoriteiten worden gedwongen naar de stembus te gaan, waar ze op Geert Wilders stemmen die diezelfde autoriteiten vervolgens te grazen neemt? Kan de opkomstplicht de politiek-maatschappelijke tweedeling wellicht nog versterken door in wezen ongeïnteresseerde kiezers te mobiliseren die vervolgens zien dat hun partij wordt uitgesloten van regeringsdeelname?

Men kan de bal meteen terugkaatsen: de opkomstplicht zal de middenpartijen een forse prikkel geven om zich werkelijk iets van de opvattingen en problemen van het niet-gediplomeerde electoraat aan te trekken. Zij zullen hun stijl van rekrutering en van politiek bedrijven moeten veranderen en de concurrentie met Wilders echt moeten aangaan. Is dat niet democratisch: een strijd om de steun van alle kiezers?

Zo eenvoudig laat de discussie zich natuurlijk niet beslechten. Wettelijke obstakels voor introductie van de opkomstplicht zijn er dan

wel niet, maar tegenstanders zullen praktische bezwaren aanvoeren. Ik weet dat het van een serieus debat over dit alles niet snel zal komen, maar in de voorlopig denkbeeldige dialoog kies ik toch vóór die opkomstplicht, als middel

om de invloed van burgers zonder diploma te vergroten.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad S&D

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden

7/8
2009

ISABELLE DUYVESTEYN
KO COLIJN
CHRIS VAN DER BORGH
YANNICK DU PONT
FRANS BIECKMANN
MIENT JAN FABER



S&D

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

REDACTIE

Mare Faber (eindredacteur)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Douwe Jan Elzinga
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemariëke Nierop (bureauredacteur)
Ilse Raaijmakers (bureauredacteur a.i.)
Monika Sie Dhian Ho (voorzitter)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

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

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
telefax (070) 347 11 84
e-mail send@wbs.nl
internet www.wbs.nl

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl
(als bijlage in Word).

UITGEVER

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

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail bdc@bdc.boom.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

De abonnementsprijs bedraagt € 77,50 per jaar.
Studenten / aio / oio of JS-abonnement: € 37,50.
Instellingen binnenland: € 142,50.
Particulieren buitenland: € 142,50.
Instellingen buitenland: € 149,-.
Losse nummers € 9,50.
Een abonnement kan op elk gewenst moment
ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het
einde van de jaargang.

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

Vormgeving

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

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2009 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

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

Duidelijke politiek

Na de Europese verkiezingen begin juni werd alom geconstateerd dat de winnaars de partijen waren met een 'duidelijk' Europa-standpunt: GroenLinks, D66 en de PvdV. De analyse was een andere dan bij de landelijke verkiezingen van 2006: toen was de communis opinio dat de 'flanken' gewonnen hadden. Voor de zwaar gesteunde PvdA geeft die wending hoop. Immers, op de flanken zal zij zich nooit bevinden, maar duidelijkheid kan zij wellicht bieden.

Velen menen dat het grootste obstakel voor de PvdA was dat zij een 'genueanceerd' verhaal over Europa had. Impliciet is de boodschap: nuance verdraagt zich niet met duidelijkheid. Duidelijk betekent eenduidig; nuance mondt uit in mitsen en maren. Het eerste laat zich in *sound bites* uitdrukken, het tweede niet. Zou dit waar zijn, dan stonden de zaken er droevig voor. Maar ik geloof het niet. Al te vaak beroepen PvdA'ers zich op nuance om het ontbreken van een politieke overtuiging te maskeren. Dát is het echte probleem.

Men kan op twee manieren politiek bedrijven. De eerste is die waarbij de politicus start met een duidelijke(!) overtuiging en deze koers in het openbaar uitdraagt. Andere politici weten dan: als wij zaken willen doen met deze politicus, kunnen we maar tot zo en zo ver gaan. Immers, bepaalde maatregelen kan hij niet verkopen zonder in de media en door zijn achterban te worden weggezet als iemand die zijn overtuiging in de uitverkoop heeft gedaan. Dan verliest hij zijn geloofwaardigheid. Precies op dit effect rekent de politicus: door zich van tevoren te committeren aan een koers, verbindt hij daar zijn reputatie aan en daardoor staat hij sterker.

Het nadeel van deze strategie is natuurlijk dat de politicus onwendbaar wordt. Vandaar dat een tegenovergestelde strategie popu-

lair is geworden: politiek bedrijven zonder duidelijke overtuigingen. Zo'n pragmatische strategie geeft de politicus bewegingsvrijheid. Niet alleen kan hij zich in een proces met één onderhandelingspartner aan allerlei verschillende uitkomsten verbinden, hij heeft ook een grotere keuze aan onderhandelingspartners. Hij verliest minder snel zijn gezicht, want hij heeft geen gezicht. De politicus wordt een makelaar in opvattingen. Als velen op deze manier te werk gaan, ontardt politiek in een eindeloos onderhandelingsspel. Voor de individuele politicus is dat een aantrekkelijke optie: in denkwerk hoeft hij nauwelijks te investeren en het afbreukrisico is beperkt.

Welke strategie is nu het meest succesvol? Dat hangt af van het electoraat. Zolang groepen kiezers quasi-automatisch aan bepaalde politieke kleuren zijn gehecht, zoals in Nederland het geval was tijdens de verzuiling, kunnen politici zich pragmatische politiek veroorloven. Is het electoraat echter op drift, dan wordt het belangrijk om pal voor een heldere overtuiging te staan. Herkenbaarheid en onderscheidend vermogen zijn dan cruciaal: kiezers die zweven verdragen geen zwevende politici.

Alles wat hierboven is gezegd over politici geldt ook voor politieke partijen — en dus ook voor de PvdA: om pragmatische redenen moet zij radicaal breken met pragmatische politiek. De PvdA behoeft een duidelijke koers waarmee zij opnieuw een reputatie kan vestigen. Om geloofwaardig te zijn moet die koers lang en consistent worden volgehouden, anders is er überhaupt geen sprake van een reputatie. Wat in korte tijd verloren is gegaan, kan slechts geleidelijk weer worden opgebouwd.

RUTGER CLAASSEN
Redacteur s&D

De Europese leegte

Zesendertig komma vijf procent! Weer lager dan vijf jaar geleden! Ach, kan het geweeklaag over de opkomst bij de Europese stembus niet eens ophouden? De klagers vragen gewoon te veel van de imperfecte assemblee die Europees Parlement heet.

Hoe moeten de Europese kiezers zich identificeren met een parlement dat geen regering tegenover zich heeft en dat dus ook geen rivaliteit kent tussen regerings- en oppositiepartijen? Dat wel de Europese Commissie controleert maar niet dat andere, steeds dominanter opererende machtscentrum, de Raad van Ministers? Dat op belangrijke terreinen niet bevoegd is? Een parlement waarnaar de meeste lidstaten (en zeker Nederland) de tweede of derde politieke garnituur plagen af te vaardigen?

Het Europese Parlement is als instituut onmisbaar; nut en noodzaak staan niet ter discussie. Maar het is een illusie te denken dat met de rechtstreekse verkiezing van dit veeltalige Verwegistan de democratische leegte rond 'Europa' kan worden weggenomen. Het Europarlement is daar positioneel niet toe in staat. Wil het ooit nog wat worden met de identificatie van de burgers met de Europese Unie, dan zal er meer moeten gebeuren: de nationale volksvertegenwoordigingen, die veel meer vertrouwen en bekendheid genieten, moeten in het gat springen. Wil er iets van publiek vertrouwen in Europa opbloeien, dan zal de nationale politiek zich veel meer met Brusselse politiek moeten gaan bemoeien. Europa moet de nationale politieke arena's in worden getrokken: geef de EU een politiek gezicht op het Binnenhof!

Maar gebeurt dat dan al niet? Nee dus. Van een strikt en systematisch toezicht op wat de regering namens de Nederlandse burgers in Brussel uitspookt is geen sprake. Het ontbreekt de Tweede Kamer daarvoor aan Europees besef, aan prioriteit en aan procedures.

Nota bene: een uitgelezen procedurevoorstel werd vorig jaar nog door toedoen van de Kamerfractie van de PvdA verworpen. Hoe en wat staat beschreven in het artikel *PvdA en EU: tijd voor een democratisch offensief* van Erik Jurgens (S&D 2008/9). Het ging om een door de VVD ingediend voorstel om in de goedkeuringwet voor het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid van een parlementair 'behandelingsvoorbehoud' op te nemen. Dat voorbehoud kwam erop neer dat de Eerste of Tweede Kamer een debat zou kunnen afdwingen, alvorens de regering zich zou mogen binden aan regelgeving. Bij de stemming zwichtte de PvdA-fractie voor druk van staatssecretaris Timmermans.

Bestuurlijk gemak prevaleerde dus boven het vullen van de democratische leegte rond Europa. Was de afstraffing bij het Grondwetsreferendum in juni 2005 nog niet duidelijk genoeg geweest? Na de afstraffing van juni 2009 kan de PvdA (en met haar de rest van de Kamer) in de herkansing. Het Binnenhof moet aan de bak. Dit keer mag het zich niet laten intimideren door een onwillig kabinet. De Europese leegte is er groot genoeg voor.

PIETER NIEUWENHUIJSEN

Freelance journalist

Harde feiten

De Europese verkiezingen zijn achter de rug, de stofwolken zijn opgetrokken — tijd om de balans op te maken. Los van de capriolen van de diverse lijsttrekkers, voor- en nadelen van het gebruik van Twitter en de professionaliteit van de campagnes, is er een veel fundamentele vraag aan de orde: wordt het ooit nog wat met het Europadebat in Nederland?

In de campagne zijn twee doelgroepen ruimschoots bediend. Intellectuelen konden in tal van debatcentra terecht voor hoogstaande discussies over Europese politiek. Studenten en scholieren

INTERVENTIE

kwamen aan hun trekken met bonte bijeenkomsten, gepromoot met flitsende flyers en de nieuwste multimediale vormen, waar 'Europa' werd gepresenteerd in hapklare brokken, omlijst met bekende artiesten. Mooi, dit Europadebat, maar is het genoeg?

De afgelopen twee jaar organiseerde de Alfred Mozer Stichting door heel Nederland debatten in buurthuizen, feestzalen en kroegen — nu eens niet in grote steden, maar in kleinere plaatsen waar een grote meerderheid van de bevolking 'nee' had gestemd bij het Europese referendum in 2005. Het ging van Purmerend naar Oss en van Veendam naar Nieuwegein. Het centrale thema: de instroom van werknemers uit nieuwe EU-landen. Opvallend was dat er op die bijeenkomsten vooral autochtone mannen tussen de 35 en 60 jaar afkwamen, van wie velen zich zorgen maakten over hun baan, huis, buurt en inkomen. Het is een doelgroep die in subsidie land weinig aandacht krijgt — ten onrechte.

De meeste bezoekers bleken slecht geïnformeerd. Allerlei vooroordelen en misvattingen kwamen ter sprake. De aantallen arbeiders uit landen als Polen werden overschat, de impact van dit soort arbeidsmigratie op de Nederlandse economie werd verkeerd ingeschat en men was niet of nauwelijks op de hoogte van het achterliggende (Europese) beleid. Duidelijk was: de kloof tussen degenen die het beleid maken en degenen die daar een oordeel over moeten vormen is enorm. Het lukte om het kennisniveau op te krikken — niet met politieke propagandapraatjes, maar door consequent drie stappen te doorlopen: eerst mensen uit de doelgroep zelf aan het woord laten (in een op straat opgenomen film), daarna de harde feiten weergeven en tot slot het debat aangaan. Het is een simpele en doeltreffende methode, die toch maar zelden wordt toegepast.

De grote fout die politieke partijen tot nu toe maken bij Europese verkiezingen is dat ze kiezers vragen om in één keer een veel te grote stap te zetten. Ze vragen om hun stem, zonder eerst voldoende informatie te verstrekken — laat staan dat zij het debat opzoeken. Europese politiek laat zich niet eenvoudig uiteenzetten, dat klopt. Maar wie zich beperkt tot het geven van partijpolitiek gekleurde uitleg in campagnetijd verspilt zijn

energie. Dat levert alleen maar wantrouwen op, onbegrip en afwijzing door de kiezer.

Het is zaak dat alle politieke partijen, ook de PvdA, grootschalig inzetten op voorlichting en discussie, bij voorkeur via een multimediale meerfrontenaanpak en in een pact met maatschappelijke organisaties, publieke omroepen en scholen. Het Europafonds van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een goed initiatief, maar een druppel op de gloeiende plaat. Als de noodzaak van een groot maatschappelijk informatie- en discussieoffensief niet wordt ingezien, is het Europadebat ten dode opgeschreven.

ARJEN BERKVEN'S

Directeur Alfred Mozer Stichting

Partij van wie?

Tegen de achtergrond van de commotie over een veronderstelde overmaat aan doctorandussen en een schrijnende afname in het aantal laagopgeleiden binnen de PvdA-geledingen, is het interessant te bezien hoe het ledenbestand zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.

Dat haar voorganger, de SDAP, niet uitsluitend arbeiders aantrok, blijkt wel uit het feit dat zij soms spottenderwijs werd uitgemaakt voor Schoolmeesters-, Dominees- en Advocaten Partij. In *Richtingenstrijd en partijstrijd in de SDAP* zet Henny Buiting de beroepsachtergronden van 6671 leden uiteen: ruim twee derde was arbeider, een vijfde behoorde tot de middengroepen, onderwijzers en intellectuelen vormden 12% van het totaal. De 'oude' middenstand en de agrarische sector waren ondervertegenwoordigd, het aantal employés bedroeg juist het dubbele van haar aandeel in de beroepsbevolking. (Buiting, 1989; 797-8)

In *Het Volk* van 11 november 1924 publiceerde P. Hoogland een beroepsstatistiek van leden van de Federatie van Amsterdam van de SDAP, waaruit een opvallende spreiding spreekt. Uit een vergelijking van 1922 met 1913 concludeert Hoogland: 'In totaal vinden we bij de hoofdarbeiders (ambtenaren, handels- en kantoorbedienden, onderwijzers,

5

INTERVENTIE

opzichters en tekenaars) een vooruitgang van 730 op 857 leden; bij de handarbeiders een achteruitgang van 3027 naar 2239 leden.’

W.A. Bongers, redacteur van *De Socialistische Gids*, waarschuwt in 1928 dat een ‘al te nauw bondgenootschap’ van de SDAP met het NVV handarbeiders ervan weerhoudt lid te worden van de SDAP. Het lijkt echter waarschijnlijker dat ontwikkelingen in de sigarenbedrijfstaking of de diamantindustrie verantwoordelijk waren voor de neergang van het ledental in deze sectoren. Als NVV en SDAP in 1928 besluiten tot het instellen van een ‘Algemene Raad’ om hun activiteiten op elkaar af te stemmen, blijkt dat geen belemmering voor groei van hun beider ledental.

Er is nog een andere dimensie. Om de doorbraakpartij te worden die Banning en Vorrink voor ogen stond, doet de PvdA in de jaren vijftig erg haar best om — in een tijd dat Nederland industrialiseerde — de verbindingen met uit de SDAP voortkomende nevenorganisaties als de AJC, het Instituut voor Arbeidersontwikkeling, de VARA en de Bond van Socialistische Zangkoren te slaken. Ze regelt dat definitief in 1955 in het rapport *De verhouding tussen de Partij van de Arbeid en een aantal nevenorganisaties*. Maar de sociaal-democratische traditie bleek sterk, zoals in 1971 ook het onderzoek *Proeftuin der democratie* van H.A. van Stiphout over de ledenaamenstelling van de PvdA in Utrecht en omliggende gemeenten uitwees. Op dat moment was de PvdA in velerlei opzicht nog de partij van Drees.

Nieuw Links gaf een belangrijke impuls aan de vernieuwing van het ledenbestand. Uit de eindrapportage van de Commissie Meerjarenramingen en Partijorganisatie (MEP) over 1977 blijkt dat tweederde van de PvdA-leden na 1966 lid was geworden. Maakten destijds de leden met alleen lagere school of LBO nog de meerderheid van de leden uit, dat aandeel was in één decennium gedaald naar een kwart. Het percentage mensen met een HBO- of universitaire opleiding was aanzienlijk gestegen, tot veertig procent. Het MEP-rapport concludeerde dat de leden qua opleiding, beroepsniveau en inkomen geen afspiegeling van de bevolking en nog minder van de veronderstelde achterban van de partij vormden. Het rapport achtte het een duidelijk probleem dat ‘de mening

en de keuzes van lager betaalden en lager opgeleiden minder goed, misschien soms helemaal niet, doordringen in de besluitvorming van de partij’. (MEP-rapport, 1979)

In 1971 had ook Van Stiphout al geconcludeerd dat het kwart van de leden van de PvdA met de minste opleiding zich maar heel matig betrokken voelde bij de politieke discussies in de afdelingen. De middelen om deze leden op een andere manier aan de partij te binden waren met het afstoten van de nevenorganisaties gedecimeerd.

De trend die zich tussen 1966 en 1977 aftekende, heeft zich sindsdien versterkt. Voor 1999 hebben Ruud Koole en Joop van Holsteyn in het kader van het partijledenonderzoek opnieuw gekeken naar de samenstelling van het PvdA-ledenbestand: 4% had alleen lager onderwijs, 8% LBO, 10% MULO of mavo; 14% havo, MBO of driejarige HBS; 5% vwo, gymnasium of vijfjarige HBS; 58% HBO of een universitaire opleiding. Vergeleken met 1986, toen bijna tweemaal zoveel leden zich tot de hogere of gewone arbeidersklasse rekenden (40 procent), blijkt het ‘arbeiderskarakter van de PvdA (...) beduidend fletser geworden’. (S&D, 2000)

Uit de moderne statistieken blijkt intussen één ding niet meer: zij ontnemen ons het zicht op de sectoren waarin de leden van de PvdA werkzaam zijn. Maar zit ik er ver naast als ik stel dat de leden van de PvdA overwegend afkomstig zijn uit de werelden van de ambtenarij, de wetenschap en het welzijnswerk? Vanuit een post-materialistische mentaliteit komt de PvdA op voor minderbedeelden, uitkeringstrekken en mensen in achterstandswijken. De leden van de ‘partij van de herverdeling’ zijn echter niet meer geworteld in de sferen van productie, transport, commercie, industrie en zakelijke dienstverlening.

Wat betekent dat voor onze partij, ver af te staan van de belevingswereld van grote delen van de potentiële achterban? De grote vraag waar wij voor staan is hoe de PvdA over haar eigen schaduw heen kan stappen, om de beperkingen als gevolg van de eenzijdigheid van haar ledenbestand te doorbreken.

BERTUS MULDER
Voorzitter PvdA-gewest Friesland

Terugwinnen, die witte arbeider!

Prikkelend, dat artikel van Dick Pels in s&d 2009/6. Splits de PvdA, zo adviseert de bekende publicist (zelf overigens lid van GroenLinks). En smeed vervolgens van de sociaal-liberale, individualistische helft plus GroenLinks, D66 en een deel van de vvd een nieuwe libertair-kosmopolitische partij voor weldenkende linkse mensen. De witte arbeider zoekt zijn heil maar elders, desnoods bij Wilders.

Het is een even heldere als voor de PvdA desastreuze route. Terecht dus dat Thomas von der Dunk al in hetzelfde nummer gehakt maakt van dit voorstel. Maar dit is een kwestie die zich niet zomaar laat afkaarten. Pels heeft gelijk als hij eraan twijfelt of de PvdA nog wel in staat is om 'gewone mensen' en 'postmaterialistische hoger opgeleiden' bijeen te binden in één partij. Von der Dunk houdt vast aan de stelling dat dit moet. Helaas geeft hij niet aan *hoe dan*.

Van het antwoord op die vraag hangt af of de PvdA nog een toekomst heeft, althans in de rol van grote volkspartij die landelijk en lokaal bestuursverantwoordelijkheid draagt. De toekomst die Pels kennelijk nastreeft, met de PvdA als links-libertaire getuigenispartij die weliswaar altijd gelijk heeft, maar nooit meedoet, wijs ik af. Zes decennia sociaal-democratische geschiedenis illustreren het wezen van de PvdA als bestuurspartij. Altijd was en is er de bereidheid om 'vuile handen te maken' en 'de smalle marges op te zoeken'.

Het is heel simpel: alleen al om getsalmatige redenen heeft de PvdA de 'witte arbeider' nodig om een machtsfactor te blijven in de Nederlandse politiek. Die witte arbeider is weggelopen en keert

echt niet vanzelf terug. Von der Dunk maakt zich er op dit punt wat al te gemakkelijk van af. Hij schrijft enkel dat de PvdA 'de problemen met immigratie en de daarmee gepaard gaande culturele transformatie serieus moet nemen'. Dat moet een slag concreter.

Ik doe een voorzet. Wanneer de PvdA werkelijk wil vasthouden aan de aloude ambitie van dertigprocentpartij, als zij met het CDA wil blijven vechten over wie de grootste is, dan moet eerst en vooral de SP overbodig gemaakt worden. Als er al moet worden nagedacht over fusies met andere partijen, dan komt naar mijn mening niet GroenLinks of D66 maar de SP daarvoor in aanmerking. Dat die partij zo groot heeft kunnen worden is toch al een blamage voor de PvdA.

Het terugwinnen van de witte arbeider is niet slechts een kwestie van toonzetting en slimme propaganda. Het vereist ook programmatische aanpassingen. De PvdA moet inderdaad kiezen, zoals Pels stelt, maar niet voor de optie die zijn voorkeur heeft. De PvdA moet zich gaan bewegen in de richting van de positie op de kiezersmarkt die veel politicologen reeds hebben geïdentificeerd als potentieel erg succesvol: de door Pels zo verfoeide positie die economisch egalitarisme combineert met cultureel conservatisme. Dat betekent: minder nadruk op intellectualistische, postmateriële onderwerpen, minder 'multiculti', duidelijke taal. Pels zou zeggen: meer populisme.

Het is een mooi en kansrijk streven, maar gemakkelijk te realiseren is het niet, aangezien de PvdA wordt gegijzeld door een vergrijsd partijka-der dat veel politiek correcter is dan het potentiële electoraat van de partij. Aan de partijleiding de taak om door het middenkader heen te breken.

JAN-JAAP VAN DEN BERG
Secretaris Centrum voor Lokaal Bestuur

Angst ombuigen naar hoop

De Partij van de Arbeid moet aanpakken, niet navelstaren — onder dat motto hield Lodewijk Asscher twee weken na de Europese verkiezingen een toespraak bij een partijbijeenkomst in Amsterdam. Hij richtte het vizier op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 en riep op tot durf en daadkracht: ‘We moeten uitkomen voor onze principes, onze eigen weg bewandelen.’

LODEWIJK ASSCHER

Vrienden,

De afgelopen weken en dagen is mij steeds de vraag gesteld — en ik vroeg het mezelf: Waar staan wij nu? We staan opnieuw op een kruispunt, een bepalend moment voor onze stad en voor onze beweging. Op 4 juni waren er verkiezingen voor het Europees Parlement. We hebben keihard op ons bek gekregen. Hoe komt dat? Drie redenen:

- 8 > Omdat we ons meer laten leiden door angst dan door hoop. We benadrukken meer de problemen dan de oplossingen, meer de bedreigingen dan de kansen. We moeten veel trotser staan voor onze idealen. Emancipatie, vrijheid, solidariteit.
- > Omdat we niet duidelijk zijn over de fouten die we maken en de dingen die niet lukken. Neem de Noord/Zuidlijn, een ontzettend duur project. De risico's zijn serieus en we zijn er niet in geslaagd om het goed te organiseren. Daar moeten we niet omheen praten. We moeten

Over de auteur Lodewijk Asscher is wethouder en locoburgemeester van Amsterdam.

Noten zie pagina 12

duidelijk zijn, hard werken om wat mis is te repareren. Doorbijten dus, en veel beter omgaan met bewoners en ondernemers.

> Omdat kiezers het gevoel hebben dat we meer met de PvdA dan met mensen bezig zijn. De reactie op de verkiezingsnederlaag van 4 juni laat niet zien dat we iets geleerd hebben. We klagen onderling en we benoemen een commissie.

Beste mensen, ons probleem is niet de SP, het is niet D66, het is niet GroenLinks. Het is zelfs niet de PVV en het is al helemaal niet de PvdA. Ons probleem is: het spook van de jeugdwerkloosheid; het falende onderwijs; hufterig en asociaal gedrag; bureaucratie in de zorg; onverdraagzaamheid en egoïsme; te veel management, te veel bonussen, te veel gegraai.

Onvrede en angst kenmerken deze tijd. Van de Bloemgracht tot aan de Karel Doormanstraat.¹ Soms lijkt het wel alsof we collectief bang zijn geworden. Bang voor het verlies van onze vrijheden, van onze verworvenheden. Bang dat we onszelf niet meer kunnen zijn. We lijken bang geworden voor de toekomst, waarin we misschien economisch achterop raken en om banen moeten vechten. We lijken bang te zijn

voor criminele Marokkanen — of voor Wilders. Misschien wel voor allebei.

Vonden we elkaar vier jaar geleden nog in hoop, nu lijken mensen elkaar te vinden in angst. En angst doet gekke dingen met een mens.

Laat ik, nu ik het over angst heb, één ding over de pvv zeggen. In vier stadsdelen protesteren Amsterdammers heftig tegen wat wij doen door op de pvv te stemmen. Je maakt mij geen seconde wijs dat Amsterdammers miljoenen moslims Europa uit willen sturen, maar ze zijn wel erg ontevreden. Ik zie dat als een blijk van afkeuring. Dat tergt me. Dat doet me pijn. En dat maakt me ook strijdbaar — want ik ben de lokale politiek ingegaan om problemen op te lossen voor Amsterdammers, geen enkele Amsterdamer uitgezonderd. Nooit. Niemand. Nergens.

Het antwoord is eerlijk en duidelijk: de politiek kan niet al onze problemen oplossen. Niet zolang we de politiek blijven zien als ‘de ander’. Als we de politiek terugbrengen tot wat ze is — burgers die elkaar, tijdelijk, het vertrouwen geven om problemen op te lossen — dan kunnen we heel veel wél bereiken. Juist op het lokale niveau: op het niveau van Amsterdam, maar ook op het niveau van de stadsdelen. Gewoon, met elkaar. Zonder gelul eromheen.

Wat voor banen zijn er straks voor de kinderen van nu? Hoe zorgen we dat we onze ouderen kunnen blijven verzorgen? Blijft er iets over van de Amsterdamse tolerantie? Die vragen moeten wij samen beantwoorden. Angst is een slechte raadgever. We moeten angst ombuigen naar hoop.

Ze zeggen dat armoede erfelijk is, dat de kans op een baan wordt bepaald door de plek waar je woont. Daarom begint onze stad van de hoop met goede scholen.

Emancipatie, verheffing, of hoe je het ook noemen wilt, mensen vooruit helpen begint op school. Een goede school gaat vooraf aan een goede baan. Anno 2009 krijgen duizenden kinderen in onze stad onderwijs dat niet voldoet aan de wettelijke minimumnormen van de inspectie.

Maar wij hebben ons gekeerd tegen de sceptici die zeiden dat de gemeente alleen over de gebouwen gaat en machteloos staat tegenover schoolbesturen die het onderwijs en hun onderwijzers jarenlang hebben verwaarloosd. Hoewel we geen enkele formele zeggenschap hebben, voelen de schoolbesturen nu onze hete adem in de nek. Niet langer zijn de besturen automatisch onze partners, dat zijn de ouders, de docenten en de kinderen.

We moeten de politiek terugbrengen tot wat ze is: burgers die elkaar, tijdelijk, het vertrouwen geven om problemen op te lossen

We moeten er in deze stad voor zorgen dat kinderen zonder taalachterstand de school binnenkomen. Dat kinderen fatsoenlijk leren lezen op hun zesde. Dat ze kunnen schrijven, rekenen. Dat ze sociale vaardigheden leren. Dat ze zich kunnen ontplooien. Dat ze later terecht kunnen op een goede vakschool, een hogeschool, een topuniversiteit.

We kunnen niet wachten op Den Haag. Al het gelobby met G4-brieven en overleggen met Rouvoet, het heeft geen snars opgeleverd. We kunnen hier, in Amsterdam, het verschil maken voor duizenden kinderen, voor honderden leraren, voor al die ouders met hoop voor de toekomst.

9
Dat moeten we durven. Durven om hogere eisen te stellen dan het wettelijk minimum. Dus ook huiswerkbegeleiding bieden aan kinderen van ouders die geen 600 euro in de maand kunnen betalen. En kinderen die excelleren daar alle ruimte voor geven.

Ze zeggen dat de werkloosheid binnen een jaar verdubbelt. Dat de huizenprijzen instorten. En dat politiek de economie toch niet kan beïnvloeden.

Na school moet er werk zijn. Werk, werk, werk. We kunnen laten zien dat de voorspellingen over de jeugdwerkloosheid niet uitkomen. Geen dertigduizend jeugdwerklozen in Amsterdam. Betaalde stages. Ondernemerschap. Langer naar school. Samenwerking met de bonden en het bedrijfsleven. Maar ook: doorgaan met het aantrekken van nieuwe bedrijven. Er zijn er de afgelopen jaren driehonderd bijgekomen uit het buitenland. We kunnen hier in Amsterdam laten zien dat we deze recessie doorstaan op een solidaire manier en er ook nog sterk uitkomen.

Maar dan moeten we wel durven. Durven experimenteren, niet te makkelijk denken. Niet de financiële sector opgeven nu iedereen erop spuugt. Niet accepteren dat jongeren straks 'gewoon' weer in een uitkering komen. Ook op dit vlak kunnen we niet wachten op Den Haag. We kunnen hier, in Amsterdam, het verschil maken — voor mensen die vrezen voor hun baan, voor jongeren die werk verdienen.

Ze zeggen dat wij van de PvdA de vrijheid beknotten, dat we betuttelen. Ze beweren dat als je strijdt tegen onverschilligheid en vrijblijvendheid, je strijdt tegen vrijheid.

Vrijheid en vrijblijvendheid: dat zijn twee totaal verschillende dingen. De PvdA moet vechten voor de vrijheid. De vrijheid die in het DNA van deze stad zit. Die in de geur van de straten huist als het net geregend heeft. Die al eeuwen mensen naar onze stad trekt. Wij moeten strijden voor de vrijheid om jezelf te kunnen zijn — als homo bijvoorbeeld. Strijden zoals Elvira dat doet in Zuid-Oost, zoals Fouad en Ahmed dat doen in West.² Wij moeten strijden voor de vrijheid om godsdienstig te kunnen zijn én atheïst. Dat doen we door het op te nemen voor het recht van moslims op hun vrijheid. Door niet te accepteren dat het recht van de een boven dat van de ander gaat.

In 2009 is het niet meer acceptabel dat scholen homoleraren weigeren op grond van wat ze in hun slaapkamer doen.

Laten we strijden voor de vrijheid van meningsuiting van belaagden. Maar laten we

vrijheid nooit, nooit verwarren met onverschilligheid en vrijblijvendheid.

Leerplicht is geen betutteling, maar bescherming van de vrijheid en het leerrecht van het kind.

Vrijheid en vrijblijvendheid: dat zijn twee totaal verschillende dingen

Wij hebben ons tegen sceptici gekeerd die de macht van de maffia en mensenhandelaren op de Wallen als een voldongen feit zagen, als een onlosmakelijk deel van de stad: dat was nu eenmaal altijd al zo geweest, dat zou je toch nooit kunnen veranderen. De aanpak van de maffia op de Wallen is een strijd voor de vrijheid en tegen de vrijblijvendheid.

Navelstaren en weggijken — die tijd is voorbij. We moeten durven. Durven uitkomen voor onze principes. Durven onze eigen weg te bewandelen. Durven optimistisch te zijn. Niet meedoen aan het Haagse spel waarbij iedereen wordt ingedeeld in softe theedrinkers aan de ene kant en keiharde assimilatoren aan de andere kant.

Ze zeggen dat veiligheid in Amsterdam betekent dat de ene Amsterdamse groep moet worden beschermd tegen de andere.

Onze stad van de hoop kent veilige straten en buurten voor alle Amsterdammers, ongeacht hun ras of kleur. Veiligheid begint dichtbij huis. Kan ik veilig de straat oversteken? Kan mijn zontje in de speeltuin spelen? Veel onveiligheid is helemaal niet ingewikkeld. De oorzaken zijn dat wel, de uitwerking is het niet.

Wij keerden ons tegen sceptici die de strijd om de straat al hadden opgegeven. Ik vind het een schande als een handvol jongeren met huftegedrag een buurt onleefbaar maakt, als overlast een eufemisme wordt voor onbeschoftheid of erger. Aso's die met hun auto door de straat racen moeten ook worden aangepakt.

Ik zeg u: wij kunnen lokaal het verschil maken, zodat buurten weer lucht krijgen. Door straatcoaches te sturen. Door gezinnen streng maar rechtvaardig te helpen, met gezinscoaches bijvoorbeeld, zodat de broertjes van criminele jongens niet eens de tijd hebben om hun oudere broers achterna te gaan. Iemand die gek is moet naar een gesticht — daar past geen traject, geen taakstraf.

We hebben het aantal overlastgevende groepen gehalveerd. Nu moeten we doorzetten. Ik ben ervan overtuigd dat als je Amsterdamse fietsers met een achterlichtje kunt laten rijden, je dit ook kunt. We moeten wel durven. Veiligheid is niet de vijand van de vrijheid. Veiligheid is een wezenlijk onderdeel van vrij zijn.

Het beleid mag nooit doorslaan, maar het moet echt veel beter. Eberhard van der Laan beloofde ons in *Het Parool* dat het kabinet komt met supersnelrecht, gedwongen opvoedingsondersteuning, straatcoaches, gezinsmanagers, doorzettingmacht voor gemeenten in probleemgezinnen.³ Dat zijn Amsterdamse wensen. We moeten Amsterdams versnellen en niet Haags vertragen. Ik ben er trots op dat minister Van der Laan ons helpt.

Ze zeggen dat grote steden duur zijn. Dat daar nu eenmaal niets aan te doen is. Dat er op termijn alleen rijke mensen in de stad kunnen blijven wonen. Dat dat een internationale trend is, dat het in Londen en Parijs ook zo is. Dat de markt dat bepaalt.

Onzin. In Amsterdam bouwen we voor alle groepen. Dat is een mooie Amsterdamse PvdA-traditie. Maar we moeten wel durven. Durven om in maatschappelijk gebonden eigendom te bouwen. Durven zoals we altijd gedurfd hebben.

En we mogen trots zijn. Want wij maken het verschil. Daar waren we voor. Daar zijn we voor. Daar blijven we voor.

Ik, Amsterdammer, ben trots op onze mooie gebouwen, op onze lage luchten, op onze donkere grachten. Ik ben ook trots op al die eigenwijze Amsterdammers.

De komende jaren gaan de musea weer open en stroomt de wereld naar Amsterdam. Wat

laten we zien? Ik wil dat die bezoekers kennismaken met een stad met honderdvijfenzeventig nationaliteiten. Een stad van trotse, eigenzinnige mensen. Een stad die open en gastvrij is. Ik wil dat ze zien hoe rijk we kunnen zijn zonder te graaien. Hoe ons onderwijs functioneert voor iedereen. Ik wil dat ze een *red light district* zien zonder vrouwenhandel. Amsterdamse vrijheid en tolerantie zonder hypocrisie. Een stad die fonkelt van hoop, optimisme en openheid.

De stad staat op een kruispunt. Blijven we trouw aan onze ambitie en vinden we met nieuwe energie de weg om uit onze verschillen kracht te putten? Of geloven we nergens in, trekken we ons terug binnen de eigen groep? Kan ook, maar dat is niet mijn keuze. Ik kies voor het eerste.

Ik ben geschrokken van de remmende kracht in de stad. Te veel instituties zijn het zicht kwijt op waar ze voor dienen

Julie hebben mij vier jaar geleden afgevaardigd om namens onze PvdA de stad te dienen. Ik ben trots op wat we hebben bereikt, maar het is me niet meegevallen. De weg is lang en hobbelig. Maar toch: de armoederegelingen zijn beter; we hebben tienduizend mensen uit een uitkering en aan het werk gekregen; we hebben de stad veiliger gemaakt; de lucht is schoner; we hebben Schiphol behouden; we hebben de Hell's Angels en de Wallen aangepakt; er is opvoedingsondersteuning in alle wijken.

Maar het ging en gaat te langzaam. De praktijk was vaak weerbarstig. Belangen zijn groot. Veranderingen gaan stapje voor stapje. Veel duwen, duwen — en durven.

Het kostte jaren om te regelen dat kleine ondernemers geholpen worden met hun veiligheid. Het kostte jaren om de bureaucratie in de

jeugdzorg te bestrijden — en we staan nog maar aan het begin. Het blijft een dagelijkse strijd om de leerplicht zo te organiseren dat we scholen en ouders op de huid zitten. En de inburgering begint eindelijk weer te draaien om inburgering.

Ik ben geschrokken van de remmende kracht in de stad. Te veel instituties zijn het zicht kwijt op waar ze voor dienen. Men is vergeten dat bestuurders dienaren zijn, instituties instrumenten van het volk en dat onze idealen niet mogen wijken voor de bureaucratie of de behoudzucht van het middenveld. De PvdA moet laten zien dat het ons altijd gaat om het kind, de bewoner, de burger en niet om het stelsel, de instelling, de bestuurder.

Worden we een bange stad of een trotse stad? Wij PvdA'ers lijken soms het bangst van allemaal. De peilingen, de peilingen! De relaties met corporaties, schoolbesturen, zorgbesturen, het maatschappelijk middenveld — vol PvdA'ers.

Soms krijg ik het ook wel eens benauwd. Doe ik het wel goed genoeg? Ik sta in de voetsporen van indrukwekkende voorgangers. De grote Wibaut, op wiens urn staat: 'Er is maar één land, de wereld. Er is maar één volk, de mens. Er is maar één geloof, de liefde.' Monne de Miranda, een belangrijk man in de Diamantbewerkerbond, die massawerkloosheid te lijf ging met het Bosplan en het Flevopark. Jan Schaefer, de man die zei: 'In geouwehoer kun je niet wonen.' Die duizenden Amsterdammers een huis gunde en gaf. Zij allen zijn inspirerende sociaal-democraten.

Mensen die geloven in hoop, mensen die woekeren met hun talenten, mensen die leren van hun fouten, mensen die nooit opgeven —

daar zijn er zo veel van in deze stad. Bij die mensen wil ik horen.

Hier sta ik. Ik kom voort uit deze stad. Mijn familie bestaat uit katholieke onderwijzers en musici aan de ene kant, joodse juristen en diamantairs aan de andere kant. Generaties Amsterdammers, die door de straten van Amsterdam hebben gelopen zoals mijn zonen er nu hun eerste stappen zetten. Hier sta ik. Vier jaar geleden hebben jullie mij afgevaardigd en ook de komende jaren wil ik graag samen met jullie de stad dienen. Ik popel om met jullie de straat op te gaan, de strijd aan te gaan. Omdat ik weet dat we durven — en wat we kunnen.

Wij zijn niet alleen. Wij zijn met velen, burgers van deze stad. Mensen met het hart op de goede plek. Wij zijn geen politici — dat zijn we hooguit tijdelijk, namens de Amsterdammers. Wij zijn bewoners van Amsterdam. Wij verdelen geen macht, wij smeden de toekomst. Wij weten dat de toekomst van deze stad niet ligt in angst, maar in hoop. Dit is het moment om je niet te laten verlammen door angst, maar juist actief te worden. Ja, de PvdA kan weer het verschil maken. Ja, we kunnen de stad weer hoop geven. Ja, we kunnen zorgen voor scholen, voor werk, voor vrijheid en voor veiligheid. Ja, we mogen trots zijn op wie we waren en op wie we zullen zijn.

Samen kunnen we ervoor zorgen dat Amsterdam ons Amsterdam blijft. Een stad om trots op te zijn, een stad om van te houden — met mensen om van te houden.

Deze toespraak hield Lodewijk Asscher op 18 juni 2009 te Amsterdam.

Noten van de redactie

1 De Mansveltschool waar Asscher sprak ligt aan de Karel Doormanstraat in Bos en Lommer. Daar werden die avond, in verband met een aanstaande

reorganisatie van het stadsdeelstelsel, vier PvdA-afdelingen samengevoegd tot een nieuwe afdeling, Amsterdam West. 2 Bedoeld zijn Elvira Sweet (stadsdeelvoorzitter Amsterdam Zuid-Oost), Fouad Sidali (wethouder

stadsdeel Bos en Lommer) en Ahmed Marcouch (stadsdeelvoorzitter Slotervaart).

3 Verwezen wordt naar een interview met Van der Laan in *Het Parool* van 13 juni 2009.

Anders gaan denken over de economie

De recessie dwingt tot kritische reflectie, onder meer op de verhouding tussen markt en overheid. ‘Macro-economisch beleid is terug van weggeweest’, aldus Frank Heemskerk en Marten van den Berg. Politici, ondernemers, bankiers en toezichthouders moeten vertrouwde perspectieven durven loslaten.

FRANK HEEMSKERK & MARTEN VAN DEN BERG

‘The difficulty lies not in the new ideas, but in escaping from the old ones.’ Zo besluit John Maynard Keynes de inleiding van zijn beroemde boek *The general theory*.¹ In de jaren dertig van de vorige eeuw bood dit boek nieuwe inzichten in de economische crisis, daar waar de klassieke ideeën geen verklaring en daarom ook geen oplossingen konden verschaffen.

Met die crisis in de jaren dertig wordt de huidige crisis nogal eens vergeleken. Dat is niet geheel terecht, want we zijn nu veel welvarender en van beleidsfouten uit het verleden hebben we geleerd. De vergelijking gaat in zoverre wél op, dat het ook nu zaak is om uitgangspunten voor beleid ter discussie te stellen en, zo nodig, los te laten. Wij noemen er vier.

Punt één draait om het beeld van de recessie. Veel landen zijn in de problemen gekomen door de dramatische terugval in de wereldhandel.

Over de auteurs Frank Heemskerk is staatssecretaris van Economische Zaken. Marten van den Berg is plaatsvervangend directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen.

Noten zie pagina 17

Ook Nederland, dat in hoge mate afhankelijk is van internationale handel, ziet zijn economie fors krimpen. Ons internationaal opererende bedrijfsleven ziet (of hoopt op) de eerste tekenen van herstel; dat zet in als de externe vraag en dus de export weer aantrekt.

Een heel andere kijk op de huidige recessie wordt ons aangereikt door de Japanse econoom Richard Koo.² Deze analyseert de enorme negatieve vermogenseffecten en duidt de huidige recessie als een ‘balans-recessie’. Koo kijkt met name naar de invloed die het barsten van luchtballen in de economie — zoals eind vorig jaar gebeurde met de luchtbel van de Amerikaanse huizenmarkt — heeft op de balansen van financiële instellingen en ondernemingen. De gedaalde vermogens hebben niet alleen gevolgen in de financiële economie, maar ook in de ‘echte’ economie van producten en ondernemingen.

Omdat veel vermogen is verdampt, zijn de activa op de balansen van pensioenfondsen en banken geslonken. Banken en beleggers zijn nu sterk gespitt op herstel in hun balansen en dus op nieuwe en betere verhoudingen tussen schulden en bezittingen. Bedrijven streven

niet langer naar het maximaliseren van hun winsten, maar naar het minimaliseren van hun schulden. Als schuldenminimalisatie op grote schaal plaatsvindt — wat in de ogen van Koo nu het geval is — nemen de private investeringen fors af. Het stimuleren van investeringen via renteprikkels binnen een ruim monetair beleid heeft dan geen effect. Bedrijven lenen niet, omdat ze eerst hun schulden moeten aflossen. Zo verklaart Koo ook de *liquidity trap*.

We moeten de economie drijvend houden en tegelijkertijd een gigantisch schuldenprobleem oplossen — van bedrijven, huishoudens én overheden

De economie bevindt zich, met andere woorden, in een situatie waarin monetair beleid niet effectief is. Ook belastingverlaging voor de consumenten is in een balans-recessie niet effectief. Veel consumenten hebben vermogens verloren en zullen hun (tijdelijke) belastingvoordelen oppotten. De combinatie van het afbetalen van schulden door bedrijven en het sparen door gezinnen leidt tot een vorm van vraagtuitval die lang kan duren.

Volgens Koo zijn forse additionele overheidsuitgaven nodig om te voorkomen dat een economie permanent in een vrije val terechtkomt. De grootste fout die beleidsmakers kunnen maken, is dat men bij een korte opleving in de economie het expansieve begrotingsbeleid terugdraait. Koo baseert zijn analyse op de situatie in Japan tussen 1990 en 2003: in die periode namen de huizenprijzen met 95% af en het totale verlies aan vermogen bedroeg driemaal (!) het Japanse BNP. Japan had in die periode nog het voordeel dat het kon leunen op groei in belangrijke exportlanden. Die uitweg is er nu niet, omdat momenteel bijna alle exportmarkten een krimp kennen.

Als we de analyse van Koo doortrekken naar ons nationale beleid, dan zou dat betekenen dat de overheid langdurig moet stimuleren. In dat kader is de beslissing van het kabinet om niet te bezuinigen als de economie slecht blijft draaien in 2011 in lijn met zijn aanbevelingen. Momenteel zien we al dat veel landen niet aan de EMU-criteria voldoen. Volgens het CPB loopt ons overheidstekort in 2010 op naar 6,7% BBP.³ Het advies van Koo zou ertoe leiden dat we de EMU-criteria voor overheidstekort en overheidsschuld voor een wat langere tijd zouden moeten loslaten om bedrijven en huishoudens de tijd te geven om hun schulden af te lossen. Volgens Koo is precieze monitoring van de vraagzijde relevant. Pas als de vraagzijde aantrekt, kan de overheid haar tekorten en schulden weer terugdringen.

De analyse van Koo verdient serieuze aandacht. We moeten durven kijken naar zijn Japanse beleidslessen. De vraag is wel of de analyse van Koo de huidige problematiek voldoende afdekt. In een recent artikel van André Lara Resende⁴ wordt ook een vergelijking getrokken tussen de huidige crisis en de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw. Het verschil tussen de twee crises is dat in de crisis van de jaren dertig een economie gereactiveerd moest waarin niet alleen veel bezittingen, maar ook heel veel schulden waren gedecimeerd. In de huidige crisis moeten we de economie drijvend houden, terwijl we tegelijkertijd een gigantisch schuldenprobleem moeten oplossen — niet alleen de schulden van bedrijven en huishoudens, waar Koo over schrijft, maar in toenemende mate ook schulden van overheden. We bevinden ons dan in een situatie waarin huishoudens terughoudend zijn. Het CPB voorspelt afnemende consumptieve uitgaven (voor 2009 en 2010), terugvallende bedrijfsinvesteringen (voor 2009 en 2010 een daling van dertien tot veertien procent)⁵ en een overheid die niet te lang door kan gaan met stimulerend begrotingsbeleid. André Lara Resende haalt de beroemde econoom Irvin Fisher aan: 'Neither monetary nor fiscal policy is able to stimulate the economy while excessive debt remains present.' Al met al

ziet het ernaar uit dat we een periode van stagnatie van een aantal jaren voor de boeg hebben.

In zo'n klimaat groeit het risico van protectionisme, terwijl juist nu open grenzen cruciaal zijn. Opkomende markten als China, India en mogelijk Brazilië en landen met grote grondstofreserves zullen op middellange termijn de (internationale) vraag moeten stimuleren. Protectionisme zou, zeker voor een open economie als Nederland, funest zijn.

MARKT EN OVERHEID

Het tweede uitgangspunt dat we moeten loslaten is het vertrouwen in zelfregulering en de corrigerende kracht van eigenbelang in de financiële sector. Zoals de voormalige Fed-voorzitter Alan Greenspan terugblikkend heeft gesteld: 'The enlightened self-interest of owners and managers of financial institutions would lead them to maintain a sufficient buffer against insolvency by actively monitoring their firms' capital and risk positions. For generations, that premise appeared incontestable but, in the summer of 2007, it failed.'⁶

Zelfregulering in de financiële sector geeft niet automatisch de beste economische uitkomsten

Dit betekent natuurlijk niet dat het kapitalisme de prullenbak in kan. De markt blijft het belangrijkste mechanisme om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Een element dat echter al te zeer uit het oog is verloren, is de relatie tussen economie en ethiek. De grote sommen geld die konden worden verdiend met transacties en de daaraan gerelateerde bonussen waren zeer verleidelijk. Het punt was dat de risico's konden worden afgewenteld op anderen — lees: de samenleving. Gedreven door bovenproportionele beloningen gingen banken onverantwoorde risico's aan. Toen de banken in de problemen kwa-

men moest de overheid ingrijpen. Het waren echter niet alleen de financiële instellingen die tekortschoten, hetzelfde geldt voor de toezichthouders. Nu betalen we met elkaar de rekening: een forse krimp in de meeste OECD-landen en wereldwijd sterk toenemende armoede. Zelfregulering geeft, kortom, niet automatisch de beste economische uitkomsten.

De basisbeginselen van een vrije-markteconomie blijven overeind, maar de verhouding tussen markt en overheid moet echt anders — niet alleen vanuit sociaal oogpunt, maar juist ook vanwege de economische uitkomsten. We zullen moeten toegroeien naar nieuwe vormen van internationale regulering en toezicht. Als banken een maatschappelijke functie vervullen en ze door de overheid worden gegarandeerd, mag diezelfde overheid ook er op toezien dat beloningsstructuren adequaat zijn en er geen onverantwoorde risico's worden genomen. Andere opties die bekeken moeten worden zijn onder meer een slimmere en meer anticyclische opbouw van buffers in het bankwezen en nieuwe vormen van corporate governance, waarbij niet langer enkel het belang van de aandeelhouder centraal wordt gesteld, maar ook het lange-termijnbelang van het bedrijf en al zijn stakeholders (zoals klanten en werknemers).

SCHAALGROOTTE EN TOEZICHT

Een derde uitgangspunt dat ter discussie staat is schaalgrootte. Voorheen was het mantra in de financiële wereld 'groot, groter, grootst'. De gevolgen bleken ingrijpend. In de woorden van Greenspan: 'Some financial institutions have become too big to fail as their failure would raise systemic concerns.'⁷ Waren landen ooit trots op hun grote financiële sector, in crisistijd bleek dat ineens een zwakte: het maakte hen uitermate kwetsbaar. IJsland en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk zijn hier voorbeelden van, terwijl Nederland zich gelukkig mocht prijzen dat het de euro had.

Het probleem van de schaalgrootte hangt samen met het feit dat economische actoren op

mondiale markten opereren, terwijl toezicht-houders voornamelijk nationale kampioenen zijn gebleven. Dat levert een flink spanningsveld op: waar bankiers, producten en risico's mondiaal werden, bleef het toezicht overwegend nationaal. In de huidige financiële crisis dreigt 'deglobalisering', 'terug naar af', wegkruipen achter de nationale grenzen. Banken die in de knel zijn gekomen, hebben immers enkel hun nationale overheid en nationale centrale bank als *lender of last resort*.

Het is de vraag of kleinere landen nog wel grote, mondiale financiële instellingen kunnen en willen accommoderen, zoals ook minister Bos onlangs constateerde. Om financieel protectionisme te vermijden en toch de voordelen van internationale innovaties en grensoverschrijdende dienstverlening te benutten, is een verschuiving en aanpassing in de governance van de financiële sector gewenst. Een uitweg kan zijn om in Europa (of binnen het eurogebied) nieuwe vormen van internationale regulering

In de huidige crisis dreigt 'deglobalisering': terug naar af, wegkruipen achter de nationale grenzen

16 en toezicht te introduceren. Dat vraagt om het opgeven van nationale beleidsruimte en dat zal er in dit tijdsgewricht niet makkelijker of 'politiek haalbaarder' op geworden zijn. Met de euro is een reuzenstap gezet; verdere integratie lijkt niet eenvoudig.

Europese landen staan hier verschillend in. Emotie speelt daarbij een belangrijke rol. Ook voor een land als het Verenigd Koninkrijk is het van groot belang dat er internationale afspraken komen over financiële regulering. Wie betaalt de rekening als een Britse bank met veel uitstaande verplichtingen in de vs failliet gaat? Nu zal de Britse belastingbetaler daarvoor moeten

opdraaien, aangezien mondiale regulering ontbreekt. Maar het opgeven van nationale beleidsruimte, zeker als dat ten faveure van Europa is, betekent in het Verenigd Koninkrijk doorgaans politieke zelfmoord. Dat zal dus niet snel voorgesteld worden. Een vergelijkbaar debat speelt zich af in de vs. Het Amerikaanse congres is kritisch over plannen voor het overhevelen van nationale beleidsruimte naar mondiale toezichthouders, terwijl daar zelfs voor een groot land als de vs een belang kan liggen. Vooralsnog lijkt 'politieke haalbaarheid' het te winnen van de veronderstelde voordelen van verdergaande internationaal financiële integratie.

HET INTERNATIONALE FINANCIËLE SYSTEEM

Een vierde en laatste uitgangspunt dat we onder de loep moeten nemen is het gebrek aan management van financiële globalisering. De afgelopen jaren zijn enorme macro-economische onevenwichtigheden ontstaan. Het rijkste land van de wereld, de Verenigde Staten, leende van een veel armer land als China. Op internationaal vlak werd dat overgelaten aan macro-economische zelfregulering. De discussie ging niet veel verder dan beschuldigingen van de vs aan het adres van China dat ze hun valuta moesten revalueren.

We zullen nu naar een situatie toe moeten waarin een internationaal financieel-economisch regime meer evenwicht brengt tussen de macro-economische blokken in de wereld. In zijn boek *Fixing global finance* noemt Martin Wolf dit het creëren van een geloofwaardige en stabiele macro-economische omgeving.⁸ Vereist zijn hervormingen in het internationale financiële systeem: een verandering van de machtsverhoudingen binnen internationale financiële instellingen, een dominantere rol van instellingen als het IMF, een blijvend actieve rol van de G20 en een andere algemene reserve-valuta dan de dollar. De euro is op dit moment het enige alternatief, maar de Amerikanen zullen maximale druk blijven uitoefenen om te voorkomen dat die de rol van de

dollar overneemt. Het is mogelijk dat er op de middellange termijn een soort *multi currency*-model gaat ontstaan, waarbij een aantal valuta tegelijkertijd een sterke rol als algemene reserve-valuta gaat vervullen. In zo'n model zal de euro, naast de dollar, zeker een belangrijke rol kunnen gaan spelen.

De nieuwe economische agenda is een ambitieuze agenda. Macro-economisch beleid is terug van weggeweest. Oude uitgangspunten voor beleid moeten we kritisch tegen het licht houden én los durven laten, opdat wij doen wat Keynes al in 1936 aanraadde: ontsnappen aan 'oude ideeën'.

Noten

- | | | |
|---|--|--|
| | <i>Japan's Great Recession</i> , 2008. | <i>Financial Times</i> , 27 maart 2009. |
| 1 | John Maynard Keynes, <i>The general theory of employment, interest and money</i> , 1936. | 7 Ibid. |
| 2 | Richard C. Koo, <i>The holy grail of macroeconomics. Lessons from</i> | 8 Martin Wolf, <i>Fixing global finance. How to curb financial crises in the 21st century</i> , 2008. |
| 3 | Raming CPB, juni 2009. | |
| 4 | André Lara Resende, <i>Macro imbalance, credibility and reserve currency</i> , 2009. | |
| 5 | Raming CPB, juni 2009. | |
| 6 | Alan Greenspan, geciteerd in: | |

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden

De recepten voor de omgang met ‘falende staten’ zijn ineffectief. Wellicht is het beter om lokale actoren conflicten zelf te laten beslechten, desnoods met oorlog, betoogt **Isabelle Duyvesteyn**. Vier auteurs reageren. **Ko Colijn** schetst de legitimiteitstoetsen waaraan militair ingrijpen als dat in Afghanistan wordt onderworpen. Nazorgvereisten wegen zwaar. ‘Als de goede afloop ontbreekt, is de goede aanloop snel vergeten.’ De interventies van de NAVO en de VN in Kosovo zijn geen succesverhaal, vinden **Chris van der Borgh** en **Yannick du Pont**, ‘maar een succesverhaal van non-interventie (tot 1998) laat zich net zo min vertellen’. **Frans Bieckmann** ontleedt het Darfur-beleid. Niet een teveel aan morele motieven, maar juist de afwezigheid van ‘een politiek leidend ideaal om macht en welvaart wereldwijd te delen’ leidt tot teleurstellingen. **Mient Jan Faber** beschrijft hoe er in Irak na de val van Saddam Hussein een ‘Hobbesiaanse oorlog’ uitbrak. Als de VS en de EU vooraf met de oppositie een capabele overgangsregering hadden ontworpen, was veel ellende misschien voorkomen.



De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden (1)

De interventieparadox

Buitenlandse inmenging werkt contraproductief

ISABELLE DUYVESTeyN

‘War makes the state and the state makes war,’ schreef de Amerikaanse socioloog Charles Tilly in 1990.¹ Oorlog en staatsvorming zijn zeer nauw met elkaar verbonden. Het is wonderlijk dat deze belangrijke conclusie uit de staatsvormingstheorie tot dusver nauwelijks aandacht heeft gekregen in het politiek-maatschappelijke debat over interventies en crisisbeheersingsoperaties die staatsvorming als oogmerk hebben. De ambitie van de laatste Amerikaanse regeringen, die van Bush jr. zowel als die van Clinton, behelsde niets minder dan staatsvorming door middel van militair ingrijpen.

20 Democratische staten, zo weten we uit wetenschappelijk onderzoek, voeren geen oorlogen tegen elkaar. Als de staten waarin geïnterveneerd wordt een democratisch staatsbestel zouden krijgen, zou het aantal oorlogen kunnen slinken. Interventies die in de praktijk vormgeven aan deze ambitie zijn echter stuk voor stuk beladen met problemen. Weinig tot geen democratische staten zijn gerealiseerd en de meeste oorlogen die we vandaag de dag kennen — in Afghanistan en Congo bijvoorbeeld — zijn op de een of andere manier verbonden met staatsvormingsproblemen.

Over de auteur *Isabelle Duyvesteyn is universitair hoofddocent bij de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.*

Noten zie pagina 26

Al eerder is geconstateerd dat conflictinterventies door buitenstaanders complicaties opleveren. In de woorden van de Indiase politoloog Mohammed Ayoob: ‘One often wonders whether Western European states as well as the United States would have successfully completed their state-building endeavours and eventually emerged as liberal, democratic states if the UN Human Rights Commission, Amnesty International, and the UN Security Council had been breathing down their necks during the crucial early phases of their state-making process.’² De Amerikaan Jeremy Weinstein wijst erop dat de Europese staatsvorming in de vroegmoderne tijd met veel geweld gepaard ging en uiteindelijk stabiele en representatieve staten opleverde.³ Zou het zo kunnen zijn dat staatsvorming in andere delen van de wereld ook een gewelddadig proces is, dat door interventiepraktijken van buitenaf negatief beïnvloed kan worden?

Dit artikel beoogt fundamentele en structurele problemen van de huidige interventiepraktijk kritisch te belichten. In de conclusie worden twee alternatieven gepresenteerd die mogelijk kansrijk zijn en meer aandacht verdienen.

FALSE CLAIMS

In evaluaties van interventieoperaties wordt weinig tot geen aandacht besteed aan structurele aspecten. Als de beschikbare data onder de loep worden genomen, blijken de resultaten verre van hoopgevend. Een eerste en belangrijke

claim is dat interventies mensenlevens reddend. Die is problematisch. In Somalië in 1992, bijvoorbeeld, kwamen de interventietroepen pas nadat de hongersnood over haar hoogtepunt heen was.⁴ In Rwanda werd er in 1994 actie ondernomen nadat de genocide talloze slachtoffers had geëist.⁵ Vandaag de dag kan de genoemde claim in Congo en Darfur geen gestalte krijgen, ondanks bewijzen van massamoord en genocide, omdat interventie uitblijft.

Interventieoperaties claimen, ten tweede, dat geweld een halt wordt toegevoerd en dat orde en een veilige omgeving worden gecreëerd. Verschillende gezaghebbende auteurs hebben echter geconcludeerd dat interventies juist in belangrijke mate bijdragen aan conflictescalatie. Het gebruik van de instrumenten van buiten-

Structurele problemen met interventieoperaties vloeien voort uit een alarmerend gebrek aan inzicht in staatsvormingsprocessen

landse politiek, in het bijzonder het geweldsinstrument, om het beleid van staten en hun leiders te veranderen, heeft als belangrijk effect dat conflict eerder escaleert dan de-escaleert: er raken meer actoren bij betrokken, er vindt een geografische verspreiding plaats van het conflict en de onderliggende problemen worden gecompliceerder door het optreden van buitenaf.⁶

Een derde claim luidt dat interventies op termijn bijdragen aan het stabiliseren van staten en regio's in conflict. Ook die moet kritisch worden benaderd. Meer dan de helft van de oorlogen die op dit moment in de wereld worden uitgevochten zijn oorlogen die eerder werden beëindigd door middel van onderhandeling en compromis.⁷ Deze elementen — een onderhandelde vrede en machtsdeling — zijn cruciaal in het Westerse interventierecept. Zij blijken echter niet de oplossing te vormen voor de vele

crises waarin zij worden toegepast. De halve of gemankeerde democratieën die als gevolg van die interventies ontstaan, blijken alles behalve stabiele factoren te zijn in het internationale systeem.⁸ Het zijn juist deze staten die verantwoordelijk zijn voor het meeste geweld — en niet autoritaire regimes of dictaturen, zoals het dominante discours ons wil doen geloven.⁹

Duurzame vrede als uitkomst van interventieoperaties verhoudt zich op nog een andere manier problematisch tot de werkelijkheid. Interventies werken een cultuur van afhankelijkheid in de hand.¹⁰ In het kielzog van de interventie van staatswege volgen ngo's, om het lijden van de bevolking te verlichten en te assisteren bij de opbouw van structuren en instituties. Alle goede bedoelingen en resultaten ten spijt is het effect in veel gevallen een toename van de afhankelijkheid van buitenstaanders.

Het feit dat interventiemachten ondanks al deze empirische bevindingen de bestaande interventierecepten nog steeds toepassen, in de verwachting dat zij de oplossing vormen voor het probleem, onderstreept de stelling van Roberto Belloni dat er sprake is van een dominante 'humanitarisme'-ideologie.¹¹

De problemen met interventieoperaties zijn structureel van aard en vloeien voort uit een alarmerend gebrek aan inzicht in staatsvormingsprocessen. Zoals ik in deze bijdrage zal betogen is het zo dat een interventie van buitenaf, ten eerste, een sterk effect heeft op de staatsvorming zelf. Sinds de bemoeienis met Somalië begin jaren negentig hebben interventies in toenemende mate complete wederopbouw als ambitie gehad. Het is gebruikelijk om aan te nemen dat interveniërende actoren geheel onzelfzuchtig opereren en dat zij met de juiste inzet — de goede hoeveelheid hulp, een correcte formulering van een mandaat voor de Verenigde Naties — succes zullen boeken.¹² Lokale initiatieven om de staat op te bouwen worden met argwaan bekeken. Zij zouden niet levensvatbaar zijn en de oorzaken van de crisis juist bestendigen.¹³ Deze aanname is problematisch. Ik stel er tegenover dat heersende ideeën die

richting geven aan staatsvormingsinterventies sterk contrasteren met de politieke gebruiken en instituties van het gastland.

Een tweede structureel probleem, nog ingewikkelder dan het eerste, draait om een competitie om legitimiteit tussen de lokale staat en de interventiemacht. Beide zijn voor het effectief uitoefenen van hun taak afhankelijk van het verkrijgen van legitimiteit onder de bevolking. Als de interventiemacht essentiële taken van de staat overneemt, zoals het creëren van orde en veiligheid, botsen deze ambities op een zeer fundamentele manier met elkaar. De lokale staat wordt op die manier beroofd van taken die centralisatie en legitimiteit kunnen genereren. Ook dit probleem zal in wat volgt nader worden besproken.

DEMOCRATISERING IN EEN PATRIMONIALE CONTEXT

Het debat over staatsvormingsinterventies is doorspekt met woorden als wederopbouw, herstel en reconstructie. Deze termen zijn misleidend omdat hierbij wordt uitgegaan van een idee van een staat die functioneerde en die eenvoudigweg op de been geholpen moet worden.¹⁴ In de meeste gevallen bestond een dergelijke staat helemaal niet. Verontrustend is een ontwikkeling gesignaleerd door Jeremy Weinstein, namelijk dat zich bij VN-interventies een zeker vooroordeel jegens rebellenbewegingen manifesteert.¹⁵ Uit ander onderzoek blijkt dat wanneer een interventie zich richt tegen rebellenbewegingen en optreedt ter ondersteuning van de zittende regering, de kans klein is dat de regering er beter van wordt.¹⁶ Dit is reden tot zorg. Vaak zijn die rebellenbewegingen ontstaan vanwege een gebrek aan toegang tot het politieke systeem; zij kunnen bij uitstek een mechanisme vormen voor het veranderen van het imperfecte systeem. Om kort te gaan: de stabiele staat die interventieoperaties beogen te scheppen staat niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de optimale lange-termijnoplossing voor het conflict in kwestie.

Conflicten in falende staten worden vaak geassocieerd met onenigheid over de overblijfselen ('spoils') van de staat.¹⁷ De meeste van deze staten functioneren niet op basis van een autoritaire staatsvorm maar op basis van patrimonialisme — naast de democratie het belangrijkste type politiek systeem in de wereld. In een patrimoniale context draait alles om loyaliteit aan een patroon. Het systeem spiegelt zich aan huishouden waarin een patriarch optreedt als oudste en dominante leider, een almachtige vaderfiguur. De andere leden van de familie zijn allemaal van hem afhankelijk voor hun fysieke veiligheid en welzijn. In ruil voor deze veiligheid geven de familieleden de patriarch erkenning, legitimiteit, gunsten en steun. De normen en gebruiken van uitwisseling en wederkerigheid tussen de patriarch en degenen die van hem afhankelijk zijn, vormen de basis voor de patronage en het cliëntelisme in patrimoniale systemen: daarbinnen heeft ieder individu een plaats in een patroon/cliënt-hiërarchie, met helemaal bovenaan het staatshoofd of de president.

De interventiemacht berooft de lokale staat van taken die centralisatie en legitimiteit kunnen genereren

Conflict ontstaat meestal als een individu, met genoeg cliënten, niet meer past in de hiërarchie of zich op zijn plaats daarbinnen niet meer thuis voelt. Volgens het dominante conflictoplossingsdenken bieden onderhandeling en machtsdeling in zo'n geval de oplossing — een idee dat in hoge mate problematisch is in het licht van het feit dat in patrimoniale systemen macht absoluut is: de ultieme macht ligt bij de president en is niet deelbaar. Het compromis dat de uitkomst is van het onderhandelingsproces moet bij voorkeur bevestigd worden door

verkiezingen. Het resultaat is meestal een patrimoniale regime met een façade van democratie: uiterlijke kenmerken van democratie worden gecombineerd met interne waarden en praktijken die helemaal niet democratisch zijn, zoals sterke presidentiële macht, cliëntelisme en patronage.¹⁸ Dit verschijnsel wordt aangeduid met de term ‘illiberal democracy’.¹⁹ Daaraan ten grondslag ligt aan de kant van de interventiemachten, aldus diverse experts, een overmatige nadruk op het politieke systeem — namelijk: democratie — en een te geringe aandacht voor politieke instituties die de democratie moeten veiligstellen en onderhouden op lange termijn (zoals scheiding der machten).²⁰

De interventie en reconstructie pogingen zorgen ervoor dat de staat, vanuit een patrimoniale perspectief, in waarde stijgt. De voorsnog falende staat wordt de hoofdprijs voor de concurrenten in het politieke domein. De aantrekkingskracht ervan wordt vergroot door de wederopbouwfondsen die in de staat worden gepompt. Aangezien beëindiging van het conflict tot gevolg zal hebben dat de toevoer opdroogt, zal er onder concurrenten in de strijd om de macht weinig animo zijn voor constructief toewerken naar een oplossing. Sabotage kan het genereren van fondsen en hulpbronnen verlengen.²¹ Vanuit het perspectief van de staten die verantwoordelijk zijn voor de interventie komen pogingen in die richting neer op obstructie van het vredesproces of corruptie. Bezien vanuit het perspectief van de patrimoniale logica gaat het eenvoudigweg om ‘rent seeking’ om een systeem in stand te houden dat voor degenen die ervan afhankelijk zijn functioneert.

Het gebrekkige vertrouwen van interventiemachten in lokale staten heeft geleid tot een focus op niet-statelijke actoren. Om een in veel gevallen niet bestaand maatschappelijk middenveld te stimuleren zijn veel Westerse staten ertoe overgegaan om ontwikkelingshulp te geven aan niet-gouvernementele organisaties; soms gaat het om meer dan twintig procent van alle gelden.²² Dit beleid is contraproductief: het

doel ervan is een stevige staat te creëren, maar in feite wordt juist aandacht weggehaald bij de staat.²³ De conclusie moet zijn dat capaciteitsopbouw in landen die afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp gedoemd is te mislukken.²⁴

Dit alles komt erop neer dat de heersende strategieën van interventiemachten — de orde herstellen zoals die bestond vóór het uitbreken van het conflict, het (tegen wil en dank) versterken van het patrimoniale systeem met hulpgelden en het opbouwen van incomplete democratieën, het omzeilen van de staat ten gunste

Capaciteitsopbouw in landen die afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp is gedoemd te mislukken

van ngo's en het maatschappelijk middenveld — patrimoniale politieke praktijken voeden in plaats van bestrijden. Geen van deze benaderingen pakt de fundamenteen van het probleem aan: de staat en de ideologie van het patrimonialisme die gereflecteerd worden in de onderliggende structuren en praktijken van die staat.

De interventies gaan ook voorbij aan de mogelijkheid dat staten waar conflicten spelen zelf mogelijkheden hebben of kunnen creëren om door middel van lokale conflictoplossingsmechanismen uit de conflictspiraal te komen. Er bestaan verschillende praktijkvoorbeelden van staten waar na een conflict werkbare instituties werden gevestigd — onder meer in Afrika. Deze cases bewijzen dat er een link bestaat tussen oorlogsvoering en staatsvorming. In verschillende landen heeft die dynamiek geleid tot functionele vormen van regeringsmacht die relatief stabiel blijken te zijn, zoals ook Jeremy Weinstein betoogt: ‘The case studies of Uganda, Eritrea, and Somalia draw out the links between war-making and state-making and demonstrate that — when groups or states face a significant

threat to their survival, a significant domestic revenue imperative [sic], and have few external resources to reduce the costs of war — conflict itself can give rise to functional, representative, and self-sustaining institutions of government.²⁵

Samengevat: de populaire focus op de democratiseringsagenda, onderhandeling, compromis en meer hulp als conflictoplossingsmechanisme, in combinatie met een vooringenomenheid ten opzichte van rebelbewegingen, brengt het ideaal van stabiele staatsvorming eerder verder weg dan dichterbij.

GEWELDSMONOPOLIE

Volgens de klassieke staatsvormingstheorie vergt staatsvorming het vestigen van een geweldsmonopolie in een bepaald territorium en het verkrijgen van legitimiteit voor dat monopolie.²⁶ In het debat over het beëindigen van burgeroorlogen wordt het vestigen van het geweldsmonopolie wel de ‘critical barrier’ voor conflictoplossing genoemd.²⁷ Er is een belangrijke stroming, vertegenwoordigd door onder anderen Amitai Etzioni, die oproept tot ‘security first’.²⁸ In de praktijk blijkt die doelstelling uitermate moeilijk te realiseren. Waar conflictoplossing op een compromis tussen strijdende partijen wordt gebaseerd, kleeft aan de interventieoperatie onherroepelijk een veiligheidsdilemma.²⁹ Vertrouwen vormt een essentieel onderdeel van dit soort oplossingen, maar vaak is van vertrouwen helemaal geen sprake.

24 Een geweldsmonopolie vestigen is één ding, er legitimiteit voor verkrijgen is iets anders. Het staatsvormingsrecept dat in de jaren negentig voor falende staten werd ontwikkeld richt zich met name op instituties: het idee is dat het creëren van instituties door middel van democratische verkiezingen leidt tot legitiem bestuur. Dit idee, dat is gebaseerd op inzichten van onder anderen Roland Paris, vormt de kern van de huidige conflictoplossingstheorie.³⁰ Helaas is dat idee gebaseerd op een onjuiste interpretatie van legitimiteit. Het probleem wordt gevormd

door de misleidende nadruk op institutieopbouw. In werkelijkheid leidt het construeren van een politieke autoriteit niet automatisch tot legitimiteit.³¹

Legitimiteit is in belangrijke mate een zaak van *geloof* in legitimiteit en van acties die dat geloof uitdrukken.³² Het is duidelijk een relationeel concept. In veel burgeroorlogen zorgen lokale sterke leiders, warlords en rebel-leiders voor een zekere mate van orde. Op basis daarvan krijgen zij legitimiteit toebedeeld. Legitimiteit is geen gevolg van het vestigen van representatieve instituties, zoals het liberale staatsvormingsparadigma ons wil doen geloven, maar van het vestigen van orde. Orde is de belangrijkste route naar legitimiteit.³³ Degene die verantwoordelijk is voor het vestigen en bestendigen van de orde, kan een claim leggen op een geweldsmonopolie, belastingen heffen en ‘public goods’ als infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg verzorgen. Er kan in zo’n geval, met andere woorden, een sociaal contract worden gesloten. Het vormen van instituties is van secundair belang.

Legitimiteit is geen gevolg van het vestigen van representatieve instituties, maar van het vestigen van orde

Charles Tilly, de nestor van de staatsvormingstheorie, heeft zelf aangegeven dat het waarschijnlijk is dat zijn inzichten niet een op een van toepassing zijn op ontwikkelingslanden.³⁴ Daar staat tegenover dat de hier beschreven inzichten niet alleen geworteld zijn in de geschiedenis van staatsvorming in het Westen, maar ook naar voren komen in antropologische studies naar de vorming van pre-moderne structuren van autoriteit.³⁵ Een recente inventarisatie van de beschikbare literatuur wijst erop dat, ondanks het feit dat de context veranderd

is, de genoemde bevindingen ook met betrekking tot ontwikkelingslanden hout snijden: 'The (...) general point from this new literature is, at heart, entirely consistent with Tilly: less war, or less intense war, leads to weaker states.'³⁶ Zwakke staten die in vroeger tijden van het toneel zouden zijn verdwenen worden nu door juridische soevereiniteit beschermd en op de been gehouden.

Een voorbeeld uit de praktijk: Afghanistan. Hoewel de hier beschreven inzichten duidelijk in de richting van het orde-principe wijzen, is het helaas juist de route van de institutievorming geweest die in dit geval is gekozen. Het verwijt van de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, dat de Afghaanse staat zelf het probleem is, is in dit licht wat te sterk uitgedrukt. De Hoop Scheffer stelde dat 'the basic problem in Afghanistan is not too much Taliban; it's too little good governance'.³⁷ Het gebrek aan goed bestuur en staatscapaciteit kan net zo goed geïnterpreteerd worden als het resultaat van de interventie zelf. In Afghanistan ligt — zoals bij interventieoperaties in falende staten vaker het geval is — de verantwoordelijkheid voor orde bij meer dan één actor, namelijk bij de lokale staat, de oppositie en de interventiemacht. Om noodzakelijke legitimiteit te verwerven concurreren deze actoren met elkaar. In dit proces kan de interventiemacht onbedoeld de legitimiteit van de lokale staat ondermijnen. Als buitenlandse troepen de lokale staat de kans ontnemen om de essentiële staatsfunctie van het garanderen van orde en veiligheid uit te oefenen, beroven zij die staat van cruciale mechanismen om legitimiteit en autoriteit te verwerven.³⁸

Er ligt, anders gezegd, een paradox ten grondslag aan het optreden van buitenlandse troepen. Aan de ene kant worden zij ertoe gedwongen legitimiteit te verwerven — anders loopt hun optreden gevaar en staan er soldatenlevens op het spel. Aan de andere kant ondermijnen zij de effectiviteit van de staat door het overnemen van belangrijke staatsfuncties, waardoor hun missie er alleen maar moeilijker op wordt.³⁹ De

crux van het probleem is dat 'the mechanism for legitimating the trustee [de interveniërende staat, ID] and the state is the same, the provision of social order'.⁴⁰ In essentie kan maar één actor deze functie uitoefenen, wil er sprake zijn van een stabiele staat.

Eenzelfde soort concurrentiestrijd is gaande tussen enerzijds de lokale staat en anderzijds ngo's die in basisbehoeften voorzien en daarmee essentiële staatsfuncties overnemen. Zij vergaren legitimiteit door het uitoefenen van controle en ontnemen de lokale staat zo

De strategie van 'oorlog een kans geven' vergt van externe actoren extreme terughoudendheid

mogelijkheden tot centralisatie en consolidatie. Aldus kan ngo- en andere humanitaire activiteit directe repercussies voor staatsvorming hebben.

Een andere fundamentele tekortkoming van interventies vormt hun beperkte tijdsduur. Het feit dat de interventietroepen na enige tijd weer naar huis gaan verergert het veiligheidsprobleem van de lokale actoren. Legitimiteit vereist toewijding en lotsverbondenheid, maar een interventiemacht die zich committeert aan een operatie met een lange looptijd en een open einde kan gemakkelijk neo-kolonialisme worden verweten.

Ondanks — of preciezer: mede als gevolg van — de enorme inzet van menskracht en materieel vormen interventiemachten een onderdeel van het probleem van (weder)opbouw in post-conflictgebieden. Inmenging door buitenstaanders heeft een 'crowding out effect': lokale staatsvormingsinitiatieven krijgen niet de kans die zij wellicht verdienen.⁴¹ Interventies zijn, kortom, niet noodzakelijkerwijs de sleutel tot succesvolle staatsvorming. Legitieme autoriteit en orde worden van onderaf gevormd; via *social engineering* van bovenaf komen zij niet tot stand.

OORLOG ALS OPLOSSING?

De recepten voor het omgaan met falende staten die de afgelopen twee decennia in de praktijk zijn gebracht, kennen geen gedegen wetenschappelijke onderbouwing. Fundamentele inzichten uit de staatsvormingstheorie worden veronachtzaamd. Er zijn sterke indicaties dat de bestaande praktijken niet causaal gerelateerd kunnen worden aan het gewenste resultaat van een stabiele staat en de afwezigheid van geweld op lange termijn.

Wat zouden de consequenties van deze constatering moeten zijn? Weinstein vraagt aandacht voor lokale conflictoplossingsmechanismen: 'Autonomous recovery is the only form of state-building that combines domestic sources of legitimacy and capacity in the construction of functional governments.'⁴² Aan deze lokale mechanismen — geweld, maar ook onderhandeling en bemiddeling — zou misschien ruimte moeten worden geboden. Of dat in het licht van het huidige internationale systeem consistent mogelijk is, is natuurlijk een andere vraag.

Een tweede consequentie zou moeten zijn dat de link tussen staatsvorming en oorlogsvoering nog eens kritisch wordt doordacht. Een aantal jaren geleden heeft Edward Luttwak, een belangrijk strategisch denker, ervoor gepleit om oorlog een kans te geven – 'give war

a chance' — als middel om sterke staten te creëren.⁴³ Het valt niet te ontkennen dat oorlogsvoering, ook in ons huidige tijdsgewricht en ook in de niet-Westerse wereld, sterke en stabiele staten kan opleveren. Oorlogsvoering brengt processen op gang die de strijdende partijen ertoe dwingen aantrekkelijk te zijn voor hun potentiële achterban, in de zin van representatief en organisatorisch in staat om 'public goods' te genereren en een stabiele en bestendige vorm van macht uit te oefenen.⁴⁴ Inmenging van buitenaf zou dan moeten worden uitgesloten: de strategie van 'oorlog een kans geven' vergt van externe actoren extreme terughoudendheid. Daar komt bij dat deze externe actoren een optie zouden moeten accepteren die tot nu toe ondenkbaar is geweest in het internationale systeem: 'These parties [must be] willing to tolerate a fundamental change in the rule and composition of the international state system as currently constituted: to let states die.'⁴⁵

De radicale betekenis van deze beide alternatieve routes staat op gespannen voet met de normatieve agenda die ten grondslag ligt aan de huidige interventiepraktijk. Uit die agenda spreekt algehele onwetendheid over cruciale inzichten uit de internationale staatsvormingsliteratuur. Hier alleen al valt nog een wereld te winnen.

Noten

- 26
- 1 Charles Tilly, *Coercion, capital and European states, AD 990-1990*. Oxford: Blackwell, 1990.
 - 2 Mohammed Ayoob, 'Humanitarian intervention and international society', in: *Global Governance*, 7/3 (2001), p. 225-230 (227).
 - 3 Jeremy Weinstein, 'Autonomous recovery and international intervention in comparative perspective', working paper 57, Stanford: Stanford University, Center for Global Development, 2005, p. 13.
 - 4 Alex de Waal, *Famine crimes, politics and the disaster relief industry in Africa*. Oxford: James Currey, 1997.
 - 5 Gérard Prunier *The Rwanda crisis 1959-1994. History of a genocide*. London: Hurst and Company, 1995.
 - 6 Zie voor een samenvatting van de onderzoeksbevindingen op dit gebied: Isabelle Duyvesteyn, 'The effectiveness of intervention instruments in armed conflict. Conflict resolution is the only solution?', in: Gelijm Molier en Eva Nieuwenhuys (red.), *Peace, security and development in an era of globalization. A multidisciplinary approach to the process of peace building after armed conflict*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.
 - 7 Paul Collier, Anke Hoeffler en Mans Soderbom, *Post conflict risks*. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 5 (2006).
 - 8 Nils Petter Gleditsch et al.

- (2006) 'Democratic jihad? Military intervention and democracy', paper voor een International Studies Association conferentie (maart 2004).
- 9 Arthur A. Goldsmith 'Making the world safe for partial democracy? Questioning the premises of democracy promotion', in: *International Security*, 33/2 (2008), p. 120-147. Edward Mansfield en Jack Snyder, *Electing to fight. Why emerging democracies go to war*. Cambridge: MIT, 2005.
 - 10 Mark Duffield, *Development, security and unending war. Governing the world of peoples*. Cambridge: Polity, 2007.
 - 11 Roberto Belloni, 'The trouble with humanitarianism', in: *Review of International Studies*, 33/3 (2007), p. 451-474.
 - 12 Pierre Englebert en Denis M. Tull, 'Postconflict reconstruction in Africa. Flawed ideas about failed states', in: *International Security*, 32/4 (2008), p. 106-139 (135).
 - 13 Englebert en Tull, *ibid.*, p. 112.
 - 14 Englebert en Tull, *ibid.*, p. 112.
 - 15 Weinstein, *ibid.*, p. 11.
 - 16 S.E. Gent, 'Going in when it counts. Military intervention and the outcome of civil wars', in: *International Studies Quarterly*, 52/4 (2008), p. 713-735.
 - 17 Jeffery Herbst, *States and power in Africa. Comparative lessons in authority and control*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
 - 18 Englebert en Tull, *ibid.*, p. 118.
 - 19 Fareed Zakaria, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*. New York: Norton, 2004.
 - 20 Oda van Cranenburgh, 'Hyperpresidentialisme in Afrika. Staatsinrichting als belemmering voor democratisering', in: *Internationale Spectator*, 63/1 (2009), p. 33-38.
 - 21 Weinstein, *ibid.*, p. 31.
 - 22 Englebert en Tull, *ibid.*, p. 114.
 - 23 Englebert en Tull, *ibid.*, p. 127.
 - 24 Zie Nicolas van de Walle, *Overcoming stagnation in aid-dependent countries. Politics, policies and incentives for poor countries*. Washington, DC: Center for Global Development 2005, p. 73.
 - 25 Weinstein, *ibid.*, p. 26.
 - 26 Max Weber, *The theory of social and economic organization*. New York: Simon & Schuster, 1997.
 - 27 Barbara F. Walter, 'The critical barrier to civil war settlement', in: *International Organization*, 51/3 (1997), p. 335-364. Barbara Walter, *Committing to peace. The successful settlement of civil wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
 - 28 Amitai Etzioni, *Security first. For a muscular, moral foreign policy*. New Haven: Yale University Press, 2007.
 - 29 Monica Toft, *Peace through security. Making negotiated settlements stick*, working paper 23. Montreal: McGill University, Research Group in International Security, 2006.
 - 30 Roland Paris, *At war's end. Building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
 - 31 David Lake, 'Building legitimate states after civil wars. Order, authority and institutions', paper voor workshop aan de University of California, december 2006, p. 20.
 - 32 Jeremy Beetham, *The legitimation of power*. London: MacMillan, 1991. Zie ook: Max Weber, *ibid.*
 - 33 Zie Tilly, *ibid.* Michael Mann, *The sources of social power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
 - 34 Tilly, *ibid.*, p. 31.
 - 35 Timothy Earle, *How chiefs come to power. The political economy in pre-history*. Stanford: Stanford University Press, 1997.
 - 36 Brian D. Taylor en Roxana Botea, 'Tilly tally. War-making and state-making in the contemporary world', in: *International Studies Review*, 10 (2008), p. 27-56 (30).
 - 37 Jaap de Hoop Scheffer, 'Afghanistan: we can do better', in: *The Washington Post*, 18 januari 2009.
 - 38 Jan Angstrom, 'Inviting the Leviathan. External forces, war and state-building in Afghanistan', in: *Small Wars and Insurgencies*, 19/3 (2008), p. 375-397 (382).
 - 39 Angstrom, *ibid.*
 - 40 Lake, *ibid.*, p. 42.
 - 41 De term 'crowding out effect' is afkomstig van Englebert en Tull, *ibid.*, p. 136.
 - 42 Weinstein, *ibid.*, p. 26.
 - 43 Edward Luttwak, 'Give war a chance', in: *Foreign Affairs*, 78/4 (1999), p. 36-44.
 - 44 Weinstein, *ibid.* p. 26.
 - 45 Taylor en Botea, *ibid.*, p. 52.

Afghanistan: falen mag niet meer

KO COLIJN

Graag voldoe ik aan het verzoek van de redactie van *SD* om 'steun of kanttekeningen' te leveren bij het artikel van Isabelle Duyvesteyn — zie elders in dit nummer — en om dat, zo luidde deel twee van het verzoek, te doen in de context van een artikel over 'de interventie in Afghanistan'. Het thema buitenlandse interventies verdient alle aandacht en voor de stellingen uit het hoofdartikel van Isabelle Duyvesteyn geldt dat niet minder.¹ Ik neem me voor om steun te bieden én kanttekeningen te plaatsen.

Ik zou de gemakkelijkste weg kunnen kiezen en ontkennen dat er zoiets als een buitenlandse interventie in Afghanistan plaatsvindt. Het is treffend dat dat land in het schrijfverzoek dat ik ontving in een adem wordt genoemd met Kosovo, Irak en Soedan. De stelling is verdedigbaar dat wat in Afghanistan plaatsvindt geen humanitaire interventie is, maar een ingewikkelde nasleep van wat in de ogen van de VS (en het VK) een daad van zelfverdediging was.

28 Mijn eerste stelling is dat het conflict zich nadien heeft ontwikkeld van zelfverdediging naar een onderdeel van een (mondiale) anti-

terreurcampagne (door de regering-Bush een oorlog genoemd: 'the global war on terrorism'), die zich weer vermengde met de VN-vredesoperatie onder leiding van ISAF, die op haar beurt sinds 2007 steeds vaker een CI-operatie (*counter insurgency*- of contra-opstandoperatie) werd genoemd. Deze transformatie maakt het moeilijk te spreken van een 'interventie in gewapend conflict', conform de definitie van Duyvesteyn, maar ik loop niet weg voor het feit dat wat zich in Afghanistan afspeelt daar wel trekken van vertoont. Met enige goede wil is de strijd nu te typeren als een gewelddadige krachtmeting tussen de Taliban en alle tegenstanders van deze beweging, waarin Amerikanen en VN-gemandateerde troepen de kant van deze tegenstanders hebben gekozen.

Mijn tweede stelling is dat het volstrekt terecht is dat Duyvesteyn de legitimiteitsmaatstaf hanteert om de zin en verdedigbaarheid van buitenlandse interventies te beoordelen, maar dat het probleem nu juist is dat ook het begrip legitimiteit vloeibaar en in elk geval breder is dan het geen 'problemen opleveren' i.c. niet 'bijdragen aan conflictescalatie', zoals ze schrijft. Natuurlijk zouden dat ongewenste effecten van interventies zijn, die zouden moeten meewegen in elk toetsingskader. Misschien zouden zulke effectcriteria (outputlegitimiteit, heet dat deftig) zelfs doorslaggevend moeten zijn. De realiteit is echter dat legitimiteit tegenwoordig ook berust op het nakomen van 'verplichtingen'

Over de auteur Ko Colijn is redacteur buitenland bij Vrij Nederland, NGIZ-hoogleraar Internationale betrekkingen in het bijzonder mondiale veiligheidsvraagstukken aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en (gedetacheerd) senior onderzoeker bij NIBB Clingendael.

Noten zie pagina 35

van abstract-humanitaire en procedurele aard die buiten het *target-land* liggen.

Eisen van wederopbouw en nazorg in het interveniërende land, internationaal geformuleerde verantwoordelijkheidseisen (de *responsibility to protect* oftewel R2P), het procedureel vooropstellen van een zeer groot draagvlak voor een interventie in het interveniërende land, het moeten voldoen aan niet alleen resultaatseisen maar ook uitvoeringseisen tijdens elke interventie — dit zijn alle even redelijke als complicerende criteria die bij de waardering van interventies een rol spelen. De beleidswetenschapper mag deze set criteria graag aanduiden als inputlegitimiteit en throughputlegitimiteit (en bij verplichtingen aan de hogere gerechtigheid zoals de R2P of ‘rechtvaardige oorlog’ misschien zelfs van super-outputlegitimiteit). Dat zijn termen die ik in deze bijdrage zo min mogelijk zal hanteren, maar die wel duidelijk maken dat er met ‘niet-geslaagde’ interventies vaak veel meer mis is dan alleen maar de droevige score van het perverse resultaat.

Om het probleem-Afghanistan samen te vatten: we staan voor de dubbele opgave om een vloeiende interventie te beoordelen aan de hand van een uitdijend legitimiteitsconcept.

DEFINITIES

Ik gebruik het woord *nasleep* — een bewust gekozen schimmig begrip en bepaald geen volkenrechtelijke categorie — en roep ook in herinnering dat het formeel in de kwestie-Afghanistan niet de VN zelf was die de machtiging tot een verdedigingsoorlog verstrekke maar de VS, bijgevallen door het VK. Dat maakt de politieke en juridische grondslag van het gewapende ingrijpen nog altijd enigszins dubieus (voor de liefhebber: een minpuntje op de scorekaart van de inputlegitimiteit). Resoluties 1368 en 1373 bevestigden wel het recht op zelfverdediging, maar expliciteerden niet de autorisatie van het geweldsgebruik. Daags na de aanval op het Talibanbewind, op 8 oktober 2001, wees de secretaris-generaal van de VN opnieuw op het zelfverdedigingsrecht

en formuleerde hij uiterst behoedzaam dat het de twee genoemde staten waren, de VS en het VK dus, die ‘the current military action in Afghanistan in that context’ waren begonnen.²

Nadat de Talibanregering was verdreven, kreeg ISAF eind 2001 via resolutie 1386 een hoofdstuk VII-mandaat toebedeeld om voor vei-

In de kwestie-Afghanistan was het niet de VN die de machtiging tot een verdedigingsoorlog verstrekke maar de VS, bijgevallen door het VK

ligheid te zorgen. Aan de periode van (gedoogde) zelfverdediging kwam aldus een eind, de situatie vloeiende over in een fase van hulp waarbij de situatie in de ‘soevereine staat’ Afghanistan nog steeds als ‘een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid’ werd gekenschetst.³

Ik geef toe dat de termen *nasleep* en *hulpmissie* het debat er niet gemakkelijker op maken, maar veroorloof me om op te merken dat definities er wel toe doen. Isabelle Duyvesteyn adresseert in haar bijdrage ‘interventies in conflictgebieden’ en vernauwt dat begrip tot gewapende externe ingrepen die op ‘staatsvorming’ (of ‘wederopbouw’) dan wel op ‘conflictbeëindiging’ uit zijn. Dit zijn cruciale onderzoeksdefinities, elk met hun eigen repercussies. Wellicht was Allied Force (Kosovo 1999) een interventie in een gewapend conflict, maar gericht op de (re-)creatie van een staat was die ingreep aanvankelijk zeker niet. Wellicht was Operation Iraqi Freedom (2003) gericht op (re-)creatie van een staat — al denk ik eerder aan recreatie van een *regime* — maar van een interventie in een lopend gewapend conflict was zeker geen sprake.

‘Afghanistan’ (2001-heden) is, zoals gezegd, niet begonnen als een interventie in een gewapend conflict, maar als een operatie-zelfverdediging. De operatie nam geleidelijk het karakter aan van (een onderdeel van) de mondiale

anti-terreurecampagne Enduring Freedom (OEF) en vervolgens van een stabilisatiecampagne, die ten slotte (?) in een *counter insurgency*-oorlog ontaardde. Terwijl met de Taliban nu zelfs een grensoverschrijdende oorlog wordt gevoerd, poogt men ook nog de Afghaanse staat opnieuw uit te vinden.

Dit alles doet niets af aan Duyvesteyns constatering dat interventies in gewapende conflicten vaak averechts uitpakken. Ik wil de gemakkelijke — en voor de discussie doodlopende — weg niet kiezen en de hypothese dat buitenlandse interventies contraproductief zijn wel degelijk aanvatten. Ik doe dus alsof Afghanistan zo'n interventie is en ga vervolgens in op de algemeenheid van de stelling.

TYPEN LEGITIMITEIT

Militaire ingrepen zijn omstrede, om meer redenen dan dat zij het perverse gevolg kunnen hebben dat zij authentieke, plaatselijke staatsvormingsprocessen frustreren. Beslissingen om te gaan, om de missie te verlengen, om ter plekke op een bepaalde manier te opereren en om eruit te stappen worden voortdurend getoetst aan steeds ingewikkelder normen. Legitimiteit blijkt te maken te hebben met procedures, uitvoering en succes, en gewogen te worden op verschillende niveaus.

Ook 'Afghanistan', c.q. OEF-ISAF, leert ons dat met buitenlandse interventies verschillende nationale legitimiteitsdiscussies geëxporteerd worden naar het land dat 'geholpen' wordt.⁴

30 Dat komt de eenheid van goede bedoelingen in multinationale interventies natuurlijk niet ten goede en leidt concreet niet alleen tot verschillen in orde en veiligheid, maar ook tot feitelijke verschillen in legitimiteit. 'Uruzgan' kent een andere definitie van succes dan 'Kandahar', ISAF-succes is iets anders dan OEF-succes.

De legitimiteitsdiscussie is dus aan meer zijden relevant. Voor het slagen van een interventie moet de operatie tegenwoordig legitiem zijn zowel (a) aan de kant van het interveniërende land als (b) aan de kant van het geïntervenieerde

land. Niet zelden komt daar nog een derde component bij, namelijk dat (c) een legitimiteitsgrond in de internationale gemeenschap (lees: de VN) moet worden gevonden — al zullen sommigen menen dat deze component door

Pas acht jaar na de eerste militaire bemoeienis met Afghanistan werd een 'comprehensive approach' geformuleerd

unilateralisme van sleutellanden geen doorslaggevende rol speelt. In het concrete geval van Afghanistan is het verzoenen van (a), (b) en (c) een voorwaarde voor het slagen, ja zelfs überhaupt volhouden, van de interventie. Het behoeft geen betoog dat dat een ingewikkelde en gemakkelijk tot falen geneigde onderneming is.

Ad (a): interveniërende landen

De legitimiteitskwestie is gecompliceerd vanwege de deelname van maar liefst 42 landen aan de interventie in Afghanistan. Dit houdt in dat in het ongelukkigste geval 42 verschillende discussies tot evenzovele succesprofielen hebben geleid, die in Afghanistan tot een werkbaar compromis verzoend moeten worden.

Bovenop deze input-discussie kwam een zoektocht naar een aanvaardbaar compromis in de uitvoering van de missie (throughput). Dat de lidstaten van de NAVO, als gemandateerd uitvoerder van de VN, er eigenlijk pas in 2009 op de top van Straatsburg-Kehl in slaagden om het eens te worden over een zogenoemde *comprehensive approach* (met instemming van een Afghaanse regering, onder leiding van president Karzai, die zelf in grote delen van het land geen feitelijk gezag heeft) zegt eigenlijk al genoeg en is daarvan een bittere onderstropping. Deze 'aanpak' suggereert een zekere declaratoire eensgezindheid over de doelstellingen van de missie en over de gewenste 3D-mix van *defense*,

diplomacy en *development* als bestanddelen daarvan. Zij moet zich in de praktijk natuurlijk nog bewijzen. Maar in de eerste plaats moet worden geconstateerd dat zij pas bijna acht jaar na de eerste militaire bemoeienis met Afghanistan is geformuleerd.

Ondanks het feit dat de *comprehensive approach* nu is omarmd mogen we over de uitkomst ervan overigens niet al te optimistisch zijn. Het beschikbaar stellen van militairen is er, om vaak specifiek-nationale redenen, in de partnerlanden niet minder omstreken door geworden. Nadat de Amerikanen gedurende vier jaar, nu eens smekend en dan weer dreigend maar hoe dan ook vergeefs, om aanzienlijk meer NAVO-soldaten hebben gevraagd, zijn zij het uiteindelijk zelf die de komende tijd nog eens ruim 30.000 man zullen leveren. De regering-Obama maakt er geen geheim van dat staatsvorming en democratisering niet hun eerste taak zal zijn. Integendeel, de vs concentreren zich op de noodzaak om het gevaar van Al Qaida uit te schakelen en zien het probleem-Afghanistan primair als een *counter insurgency*-uitdaging en een gevaar voor de nationale veiligheid. Dit verklaart, ook al gezien de dreigende chaos in kernwapenstaat Pakistan, een militaire urgentie die in partnerlanden veel minder wordt gevoeld dan in de vs in haar rol als supermacht en systeembeheerder van de wereld.

De 'we can't afford to fail'-mantra van de NAVO legt een extra druk op de missie

Duitse schroom om opzichtig militair *out of area* te opereren is nog immer terug te voeren op de Tweede Wereldoorlog, verschillende Europese landen voelen zich ook na de Koude Oorlog nog steeds geremd door een traditie van afzijdigheid en wentelen zich in risicomijding, terwijl in landen als Canada en Noorwegen zekere ambities op het terrein van vredespolitiek de ongetemde inzet van strijdkrachten voor

militaire missies blokkeren. Nederland kent zo zijn eigen mix van aarzelingen. Specifiek voor Nederland zijn op zijn minst — uitputtend is deze toevoeging allerminst — de belerend-idealistische inslag die het buitenlands beleid nog altijd kenmerkt, de in de rest van de wereld ongekende constitutionele bepaling dat ons land een krijgsmacht heeft om de internationale rechtsorde te bevorderen, alsook het specifieke trauma van de val van Srebrenica en de daar zo pijnlijke aftocht van Dutchbat in 1995. Zo kristalliseert zich in ieder land een eigen toetsingskader.

De beruchte caveats, waarvan er tientallen de nationale optredens in Afghanistan een eigen profiel geven, zijn slechts de militaire uitdrukking van de nationale legitimiteitsworstelingen (input en throughput). Nog in 2009 wordt in de vs met spijt geconstateerd dat er hierdoor in feite sprake is van gescheiden 'interventies'. Kandahar, Helmand en Uruzgan worden als Canadahaar, Helmandshire en Uruzdam aangeduid, terwijl in die provincies nota bene de bondgenoten opereren waar de vs nog het meest over te spreken zijn.⁵ Het feit dat de nationale diversiteit wordt gebundeld via de NAVO, als uitvoerend hoofdaannemer, werkt daarbij niet slechts convergerend. Integendeel, je zou haast de indruk krijgen dat de NAVO zijn eigen (extra) vijand is geworden in de ISAF-missie. Het onophoudelijke benadrukken dat de operatie moet slagen, de 'we can't afford to fail'-mantra, legt een extra druk op de missie en betekent zelfs dat het redden van het bondgenootschap een oneigenlijk nevendoeel van de interventie is geworden.⁶

Ad (b): het geïntervenieerde land

De legitimiteitsproblematiek aan de kant van Afghanistan lijkt op het eerste gezicht — het gaat immers om slechts één *target*-land — een eenvoudiger kwestie, maar is dat niet. Het draait in dit geval om een waardering van het resultaat van de interventie, dus om de outputlegitimiteit. Vrijwel alle haken en ogen die Duyvesteyn in haar artikel noemt zijn inderdaad ook op

Afghanistan van toepassing. Het feit dat de regering-Karzai deel heeft aan de interventie door de eraan ten grondslagliggende VN-resoluties en NAVO-mandaten te steunen doet daar niets aan af. Integendeel, wat telt is het feitelijke gezag dat deze regering geniet — en dat reikt nauwelijks verder dan de hoofdstad Kaboel. Al kan het moeilijk openlijk worden toegegeven, de regering heeft door endemische corruptie en nepotisme ook het geduld en kwaliteitskeurmerk van de internationale gemeenschap verloren.

De Afghaanse publieke opinie begint steeds negatiever te worden over zowel de regering-Karzai als de ISAF-operatie. In 2005 stond 83% van de Afghanen pal achter president Karzai, nu nog maar 52%. De waardering voor de VS is gekelderd van 68% in 2005 tot 32% nu. De NAVO/ISAF zelf doet het nauwelijks beter: in drie jaar tijd halveerde de steun voor de interventietroepen van 68% naar 32%. Tegelijk verdubbelde sinds 2006 het aantal Afghanen dat aanslagen op de Amerikaanse of de ISAF-troepen gerechtvaardigd vindt, namelijk van 13% naar 25%. Minder dan een vijfde van de Afghanen vindt dat het aantal NAVO/ISAF-troepen moet groeien, bijna de helft (44%) vindt dat het moet dalen. Vond in 2005 nog 72% van de Afghanen hun land veilig, nu is dat nog 55%, maar in de gevaarlijke zuidoostelijke provincies (waaronder Uruzgan) voelt slechts 26% zich veilig. Voor het eerst denken meer Afghanen (36%) dat het geweld in hun land aan de interveniënten dan aan de Taliban (27%) ligt; een verschuiving van tien procentpunten in beider opzicht ten opzichte van een jaar eerder.⁷

Maar zelfs Karzai, die dankzij de interveniënten in het zadel wordt gehouden en die in augustus 2009 herkozen hoopt te worden, heeft moeite om kritiek op zijn beschermheren te verbergen. Niet ten onrechte beklaagt hij zich over het hoge aantal burgerslachtoffers dat door de *security assistance* van buitenaf, in de vorm van luchtsteun, wordt veroorzaakt en bekritiseert hij het gebrek aan financiële steun van de internationale gemeenschap. Als ‘verant-

woordelijk opdrachtgever’ tot de ISAF-missie bericht de VN-organisatie UNAMA dat het aantal burgerslachtoffers door toedoen van pro-regeringsstrijdkrachten de afgelopen twee jaar, ondanks klachten en beloften tot beterschap, verder is blijven stijgen, namelijk van 629 in 2007 tot 828 in 2008. Hun aandeel in het totale aantal slachtoffers is niet gedaald (dat ligt rond 30%); luchtaanvallen blijven een belangrijke factor (twee van de drie burgers die door acties van pro-regeringsstrijdkrachten sneuvelen, zijn slachtoffer van Amerikaanse en NAVO-gevechts-

De Afghaanse publieke opinie begint steeds negatiever te worden over zowel de regering-Karzai als de ISAF-operatie

vliegtuigen). Dat neemt niet weg dat de ‘vijand’ volgens UNAMA meer burgerslachtoffers maakt, maar het maken van burgerslachtoffers lijkt de interveniënt zwaarder te worden aangerekend — al was het maar omdat deze (i.c. de VN en de NAVO) dit van zichzelf eist. Bijna 80% van de Afghanen vindt de luchtacties om die reden onacceptabel.⁸ Karzai heeft zelfs enkele keren op een breuk met de interveniënten gespeculeerd⁹ en ongebruikelijkerwijze aan de vooravond van zijn eerste bezoek aan Obama in dreigende bewoordingen over een crisis in de Afghaans-Amerikaanse betrekkingen gesproken.¹⁰

Ook de economische wederopbouw van Afghanistan, de tweede pijler van de buitenlandse interventie, komt niet van de grond. Buitenlandse injecties en hulp blijven schromelijk achter bij wat beloofd is en wat nodig is. Volgens het CIA *World Factbook* heeft de internationale gemeenschap op alle aan Den Haag 2009 voorafgaande donorconferenties voor \$57 miljard dollar aan toezeggingen gedaan, maar is men in werkelijkheid tussen 2004 en 2009 met slechts \$9 miljard over de brug gekomen.¹¹ Voor de peri-

ode 2008-2012 wordt een tekort van \$22 miljard verwacht, de helft van het hulpbedrag dat nodig is. Het recente rapport *The Donor Financial Review for 2008* constateert een schrijnend verschil tussen de bedragen die de wereld bereid is in een Afghaan te investeren (\$57 per hoofd) en de bedragen die daarentegen aan de gemiddelde inwoner van Bosnië of Oost-Timor worden besteed (\$580 respectievelijk \$400).¹²

Ad (c): de internationale gemeenschap

Anders dan zoveel andere ‘interventies’ — en zeker die in Kosovo en Irak — schort het de ISAF-missie in Afghanistan niet aan de derde component, internationale legitimiteit. De meeste landen billikten destijds de omverwerping van het Talibanbewind en steunden de installatie van het bewind-Karzai en de ondersteunende VN-missie. Er is geen sprake van verlammeende veto’s in de Veiligheidsraad, ook niet van dreigingen daarmee, en sinds de Afghanistan-conferentie in Den Haag (april 2009) is er zelfs sprake van een steuntje in de rug voor het idee van regionalisering. Rusland, China en Iran — ja, het gehele forum van de zogeheten Sjanghai Cooperation Organization beleden steun (althans geen obstructie) ten aanzien van een goede afloop van de Afghanistan-missie. Rusland is in principe zelfs akkoord met militaire bevoorrading van ISAF via zijn grondgebied.

Hier zijn natuurlijk ook voorbehouden bij te maken. In de eerste plaats verplicht deze acceptatie tot niets: niet tot wereldwijde actieve hulp, noch tot militaire risico’s — de kastanjes worden uit het vuur gehaald door de ISAF-coalitie en daarbij geldt bovendien het *costs lie where they fall*-principe (wie in actie komt, draait daarbij ook nog eens zelf op voor de kosten). In de tweede plaats moet hier weer aan het woord ‘nasleep’ worden herinnerd, dat wil zeggen aan het feit dat ‘Afghanistan’ nú weliswaar een hoofdstuk VII-vredesoperatie genoemd mag worden, maar dat die missie een verlengstuk is van een oorspronkelijke zelfverdedigingsactie. De missie in Afghanistan voldoet in strikte zin

dus niet aan de ‘Duyvesteynse’ interventiecriteria, omdat het geen ingrijpen ‘in gewapend conflict’ betrof. Voor zover de oorspronkelijke artikel 51-actie omstreden was (of nog is), lag dat niet aan de non-interferentieproblematiek die eigen is aan het interventiedebat, maar aan de ruime Amerikaanse interpretatie van het begrip zelfverdediging (namelijk: het toelaatbaar zijn van preëemptie en het straffen van de gastheer in plaats van de dader zelf) alsook aan het oorspronkelijke streven van de regering-Bush om de scope van de missie van de VN (dus ISAF) heel beperkt te houden, om de parallel daaraan plaatsvindende operatie Enduring Freedom in Afghanistan op ad hoc coalitiebasis maximaal te kunnen voortzetten.¹³

In 2001 deed de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) een poging om zich te bevrijden uit de ongemakkelijke anomalie dat, afgezien van zelfverdediging, geweldsgebruik in de wereldpolitiek tussen staten in beginsel niet is toegestaan zolang evidente misstanden (grove en stelselmatige mensenrechtenschendingen) geen gevaar voor de internationale vrede en veiligheid opleveren. Intrinsieke ‘slechtheid’ van een regime is dus niet genoeg om met een gewapende interventie te worden beantwoord.¹⁴ De ICISS plaatste er het alternatief van de ‘responsibility to protect’ tegenover. Volgens deze redenering verspeelt een ‘slecht regime’ zijn soevereine gezag en verplaatst de beschermingsgarantie die het zijn onderdanen moet bieden zich naar de internationale gemeenschap. Zo deze R2P-doctrine inmiddels al is omhelsd, dan geldt haar legitimiteit wellicht vooral in de ogen van potentiële westerse interveniënten en breekt zij misschien door op het niveau van de VN — een belangrijke VN topconferentie, de UN World Summit, aanvaardde haar in 2005 — maar ontbeert ze (niet verrassend) nog veel steun bij landen die het doelwit van een R2P-interventie zouden zijn.¹⁵ Over het succes van zo’n interventie — wat men zijn outputlegitimiteit zou kunnen noemen — is daarmee bovendien nog niets gezegd.

VERBODEN IN TE GRIJPEN?

De conclusie moet luiden dat het beoordelen van militaire interventies een uiterst hachelijke zaak is: legitimiteitsnormen van (a) interverniërende landen, (b) geïntervenieerde landen en (c) de internationale gemeenschap vereisen het ingewikkelde verzoenen van zeer diverse toetsingskaders, waarbij ook nog eens aan zowel input-, throughput- als outputlegitimiteit fluïde eisen worden gesteld. We nemen niet slechts genoegen met een keurige procedure (instemmingsrecht, toetsingskaders, desnoods aangevuld met een deskundigenonderzoek of parlementaire enquête achteraf), maar we willen ook de garantie dat interventie succesvol zal zijn. Als de goede afloop ontbreekt (waarom bloeien er nog geen amandelbomen in Uruzgan? waar blijft de saffraanoogst?) is de goede aanloop snel vergeten. Loopt een omstrede interventie goed af, dan oordeelt de politiek achteraf milder dan bij een drama als de kwestie-Irak. Vraagt iemand nu nog naar de legitimiteit van het militair ingrijpen in Kosovo door de NAVO, in 1999 zonder VN-mandaat uitgevoerd? Of om een onderzoek naar de Nederlandse steun en zelfs robuuste militaire deelname aan de luchtcampagne Allied Force?

34 Door de nog niet gerijpte R2P-discussie zitten we opgezaald met de eigenaardige moderne paradox dat niet-ingrijpen (Rwanda 1994, Darfur sinds 2003) moreel verwerpelijk is, en wel-ingrijpen (Kosovo 1999, Irak 2003) ook.¹⁶ Zelfs Afghanistan, een *clear cut* probleem, heeft zich van een niet al te zeer omstrede zelfverdedigingscasus in 2001 tot een operatie met een interventiesyndroom ontwikkeld. Dreiging was de reden waarom de internationale gemeenschap zich in 2001 met Afghanistan ging bemoeien, niet het feit dat het een hulpbehoevend land was.

Hier manifesteert zich de keerzijde van de ruimere *responsibility*-moraal. In vroeger tijden mocht een land zichzelf gewoon verdedigen. Maar nu bewijst 'Afghanistan' dat ieder gewa-pend conflict een ingewikkeld verantwoordelijkheidsdebat is geworden — gemakzuchtig

gezegd: een zelfverdedigingsoperatie die aan de humanitaire-interventiecriteriën moet voldoen. Voorstanders van (voortzetting van) de Nederlandse Uruzganmissie wijzen erop dat we een morele verplichting zijn aangegaan en het land en zijn inwoners niet in de steek mogen laten. Dat dit 'niet in de steek laten' ook de vorm zou kunnen aannemen van opgelegde vormen van hulpverlening of van wat Duyvesteyn terecht perverse bemoeizucht met 'autonomous recovery' noemt, valt buiten de horizon van de goede bedoelingen. Tegenstanders keren dezelfde moraal honderdtachtig graden door te schimpen dat de internationale gemeenschap zich heeft laten meeslepen in een Amerikaanse vechtmis-sie en dat we onze verantwoordelijkheid voor de wederopbouw niet kunnen waarmaken: wegwezen daar!

Een moderne paradox: niet-ingrijpen (Rwanda 1994, Darfur sinds 2003) is moreel verwerpelijk, wel-ingrijpen (Kosovo 1999, Irak 2003) ook

Zo dreigt uitgerekend het R2P-medicijn tegen de slechtheid zijn bijwerkingen te hebben in de 'gewone' oorlogen die niet ter discussie stonden en wordt de paralyse groter. Misschien waren we het eens over de *just war*, maar nu moet behalve de rechtvaardige oorlog ook nog de verantwoordelijke oorlog en misschien wel de zorg-oorlog worden uitgevonden.

Het ingewikkelde debat over de legitimiteit van oorlogen en interventies wordt voortdu-rend gevoed met theoretische analyses — zie de bijdrage van Isabelle Duyvesteyn — maar ook met empirisch materiaal, bijvoorbeeld uit de Human Security Reports (HSR) sinds 2005.¹⁷ Ik wil hier niet onvermeld laten dat bepaalde be-vindingen uit die rapporten optimistischer zijn

dan die uit de literatuurstudie van Duyvesteyn. Zij zijn zo talrijk dat daar in dit bestek niet uitvoerig op kan worden ingegaan. Ook het HSR ontbreekt het niet, net als Duyvesteyn c.s., aan een zekere fixatie op het resultaat van interventies (en meer in het algemeen: grote gewapende conflicten) — met andere woorden: op een mogelijk oordeel over hun outputlegitimiteit. De *sceptis* over de uitkomst van veel interventies, namelijk dat zij in het gunstigste geval slechts leiden tot broze vredes of surrogaatversies daarvan, die niet zelden weer tot doorstart van oorlog leiden, wordt door het HSR echter anders geïnterpreteerd. De Human Security Briefs 2006 en 2007 constateren met vreugde dat de wereld tegenwoordig kennelijk steeds beter leert om oorlogen aan de onderhandelingstafel te beëindigen. Voor het eerst in de historie eindigen gewapende conflicten veel vaker aan die onderhandelingstafel dan op het slagveld, tegenwoordig zelfs wel vier keer zo vaak. Ook de HSR-onderzoekers onderkennen het navrante doorstartrisico dat aan dit onderhandelingssucces is verbonden: helaas lopen ‘onderhandelde’ conflictoplossingen een veel grotere kans opnieuw in oorlog te ontaarden dan de op het slagveld besliste conflicten. De onderzoekers

trekken daaruit echter niet de conclusie dat interventies om die reden ongewenst of zelfs pervers zijn. Eerder interpreteren zij dit gegeven als een aansporing om de interventie voort te zetten met andere middelen, namelijk met voldoende stabilisatiecapaciteit om de moeilijke jaren na het bereiken van een conflictpauze door te komen.

Throughputlegitimiteit, de juiste uitvoering van de interventie, draagt in deze benadering niet alleen bij aan, maar is zelfs voorwaarde voor een uiteindelijk geslaagde interventie. Daarmee wordt afstand genomen van de extreme opvatting dat er maar beter helemaal niet geïnterveniëerd kan worden — de Human Security Brief ziet uitdrukkelijk niets in het frivole adagium ‘Give war a chance’ van Lutwak. Wil ik hiermee dan beweren dat interventies door de bank genomen wél succesvol zijn en per definitie wenselijk? Nee, maar in een tijdperk van muterende gewapende conflicten en fluïde opvattingen over ‘geslaagd’ lijkt het me voorbarig om bordjes met ‘Do not intervene’ om falende staten te plaatsen of om burgeroorlogen, zoals onze brandweerkorpsen dat vaak tevreden melden, niet te blussen maar gecontroleerd uit te laten branden.

Noten

- 1 Door tijdsdruk gedwongen baseer ik mijn antwoord op Duyvesteyns klare betoog voor een deel op een twee jaar oude, maar m.i. nog immer geldige journalistieke observatie: ‘Op zoek naar de Goede Oorlog — wanneer mag je militaire ingrijpen?’, in: *Vrij Nederland*, 8 september 2007.
- 2 Bill Bowring, *The degradation of the international legal order? The rehabilitation of law and the possibility of politics*, New York: Routledge-Cavendish, 2008, p.55-59.
- 3 United Nations Security Council Resolution 1386, 20 december 2001.
- 4 OEF staat voor Operation Enduring Freedom, de coalitie die onder leiding van de VS primair gericht is op bestrijding van terrorisme; ISAF staat voor de (onder VN-mandaat uitgevoerde) International Security Assistance missie die gericht is op veiligheid en wederopbouw in Afghanistan. De operaties zijn in Afghanistan in theorie gescheiden.
- 5 Rajiv Chandrasekaran, ‘Troops face new tests in Afghanistan’, in: *The Washington Post*, 15 maart 2009. In een terugblik door De Hoop Scheffer, secretaris-generaal van de NAVO, bevestigd: ‘Het model dat we in Afghanistan hebben gekozen om individuele bondgenoten verantwoordelijk te maken voor bepaalde provincies, heeft het multinationale optreden niet versterkt. Het is logisch en begrijpelijk dat Nederland denkt: voor ons is Afghanistan gelijk aan Uruzgan. Dat Canada denkt: voor ons is Afghanistan gelijk aan Kandahar. Alle landen denken dat ze kampioen reconstructie zijn. Maar dat heeft échte internationale samen-

werking, militair en civiel, niet gestimuleerd, en van tijd tot tijd zelfs tegengewerkt. Bij de wederopbouw van Afghanistan is het te veel geworden: elk land voor zichzelf.', in: *Vrij Nederland*, 20 juni 2009.

- 36 Vgl. secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer: 'If you say it is very important for the further development and the credibility of the Nato alliance, that's quite true' (geciteerd in: 'Mission impossible? Why stabilizing Afghanistan will be a stiff test for Nato', in: *Financial Times*, 31 juli 2006); minister Ben Bot: 'Afghanistan, by all interested parties, is considered as litmus test for the credibility of the alliance, we cannot afford failing there.' (geciteerd in: 'Missie in Afghanistan kwestie van erop of eronder', in: *NRC Handelsblad*, 29-30 juli 2006); premier Tony Blair, aan de vooravond van een NAVO-top in Riga: 'Nato's credibility was at stake, as was even the future in the early 21st century of the world.' (geciteerd in: 'Afghanistan woensdag force Nato to scale back summit goals', in: *Financial Times*, 24 november 2007); president George Bush noemde Afghanistan 'Nato's most important military operation' (geciteerd in: 'Afghanistan war nears tipping point', *Los Angeles Times*, 9 december 2006); Victoria Nuland, ambassadeur van de VS bij de NAVO: 'If we can't do missions like that of Afghanistan, then we can't do our overall mission' (geciteerd in: Brooks Tigner, 'Afghan challenges strike at core Nato mission', in: *Defense News*, 23 oktober 2006); NAVO-commandant in Afghanistan, generaal Dan McNeill: 'I think all 26 members realise that from a military context, and that is primarily why Nato is here, this is a decision point. Either we are going to get it done, or we won't.' (geciteerd in: Tom Coghlan, 'Afghanistan. Putting Nato's future in peril', in: *The Daily Telegraph*, 8 Oktober 2007). Tot slot, nota bene de titel van de periodieke onderzoeksrapporten van de US Congressional Research Service: *Nato in Afghanistan. A test of the transatlantic alliance*, (laatste versie, 11 maart 2009).
- 7 Anthony H. Cordesman, *Afghan public opinion and the Afghan war - shifts by region and province. A breakout of the data in the ABC news poll*, Washington: CSIS, 13 april 2009.
- 8 United Nations Assistance Mission to Afghanistan, Human Rights Unit, *Afghanistan annual report on protection of civilians in armed conflict, 2008* (januari 2009). 41% geeft de schuld aan 'poor targeting' door de VS/NAVO, slechts 28% aan de opstandelingen die burgers als menselijk schild gebruiken.
- 9 Candace Rondaux, 'Afghan leader demands plan for foreign forces' departure', in: *The Washington Post*, 27 november 2008. In Kaboel zei president Karzai tegen een VN-delegatie: 'This war has gone on for seven years. The Afghans don't understand anymore how come a little force like the Taliban can continue to exist, can continue to flourish, can continue to launch attacks with 40 countries in Afghanistan, with the entire NATO force in Afghanistan, with the entire international community behind them. (...) If there is no deadline, we have the right to find another solution for peace and security, which is negotiations.'
- 10 Helene Cooper, 'Afghan leader says civilian deaths strain ties with U.S.', in: *The New York Times*, 8 mei 2009.
- 11 Zie Ko Colijn, 'Over de top', in: *Weekboek Buitenland, Vrij Nederland*, 6 april 2009 en CIA *World Factbook 2009*.
- 12 Paddy Ashdown en Joseph Ingram, 'Falling short on Afghanistan', in: *The New York Times*, 29 april 2009.
- 13 De verruimde interpretatie van het recht op zelfverdediging tegen een dreiging is neergelegd in de National Security Strategy of the United States of America (Washington, DC, 2002) sectie v; de minder vergaande, op latente (niet imminente) dreigingen van toepassing zijnde interpretatie van o.a. Kofi Annan is te vinden in *In larger freedom. Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, par. 125, New York: United Nations, 2005.
- 14 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The responsibility to protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- 15 2005 World Summit Outcome, A/60/L.1, par. 139, New York: United Nations, 2005.
- 16 Edward Newman, *A crisis of global institutions? Multilateralism and international security*, Londen: Routledge, 2007.
- 17 *The Human Security Report 2005*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden(3)

Kosovo: doormodderen bij gebrek aan beter

CHRIS VAN DER BORGH & YANNICK DU PONT

Tien jaar geleden, in het voorjaar van 1999, nam Nederland deel aan een reeks NAVO-bombardementen op de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), met als doel het regime-Milosevic ertoe te bewegen alle troepen terug te trekken uit Kosovo, een provincie van de deelrepubliek Servië.¹ Aldus moest worden voorkomen dat moordpartijen onder het Albanese deel van de bevolking zouden uitlopen op genocide. Die militaire campagne was een novum in de internationale betrekkingen van na de Koude Oorlog; het nut, de proportionaliteit en de legitimiteit ervan stonden stevig ter discussie.²

Op 12 juni 1999 accepteerde president Milosevic een zogenoemd Technisch Militair Akkoord dat voorzag in de terugtrekking van de Joegoslavische troepen. De VN Veiligheidsraad, die de NAVO-bombardementen niet had gesteund, nam resolutie 1244 aan, met een opdracht voor de internationale gemeenschap: niet alleen zou de Kosovo Force (kortweg: KFOR) voorzien in de veiligheid van alle burgers in Kosovo, ook zou de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) voor zo lang als nodig het bestuur overnemen en een zelfbestuur helpen opbouwen met een

‘substantiële mate’ van autonomie.³ Over de status van Kosovo was resolutie 1244 vaag: enerzijds werd gerept van de soevereiniteit van de FRJ, anderzijds van de noodzaak om een politiek proces te faciliteren dat tot een besluit over de status van Kosovo zou leiden — iets wat door velen werd geïnterpreteerd als (een route naar) onafhankelijkheid.⁴

Op 17 februari 2008 riep het Kosovaarse parlement — de afgevaardigden van de Servische minderheid ontbraken — de onafhankelijkheid uit. Die werd erkend door 22 van de 27 lidstaten van de EU en door de VS. Daarmee is het langlopende conflict over de zeggenschap over Kosovo echter niet beslecht. Servië claimt nog altijd soevereiniteit. De strijd wordt gevoerd met politieke en diplomatieke middelen en betreft ook de vorm die de internationale aanwezigheid aanneemt. Het mandaat van verschillende Europese missies⁵ die in 2008 het stokje van UNMIK hadden moeten overnemen, werd inzet van internationale discussie. Een ingewikkeld compromis van ‘machtsdeling’ tussen UNMIK en die Europese missies was het resultaat.⁶ De macht van UNMIK is inmiddels sterk afgenomen en de meeste bevoegdheden zijn overgedragen aan lokale, Kosovaarse ministeries en andere overheidsinstellingen. In het noordelijke deel van Kosovo echter, dat overwegend door Serviërs wordt bewoond, is het bestuur de facto in handen van Belgrado en krijgt de Kosovaarse regering vooralsnog geen voet aan de grond. Het

37

Over de auteurs Chris van der Borgh is docent-onderzoeker bij het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit Utrecht. Yannick du Pont is directeur van ontwikkelingsorganisatie SPARK.

Noten zie pagina 44

bestuur in Kosovo is, kortom, versplinterd: het wordt gevormd door verschillende internationale instellingen alsmede nationale overheden.

EEN BALANS

Levert de kwestie-Kosovo bewijs voor de stelling van Isabelle Duyvesteyn — zie haar betoog elders in deze *s&d* — dat internationale interventie niet alleen tot ongewenste resultaten leidt, maar de totale situatie er zelfs slechter op maakt? Nee, zeggen wij, hoewel van een glansrijk succesverhaal zeker geen sprake is. De opeenvolgende interventies hebben zowel gewenste als ongewenste resultaten opgeleverd: sommige zaken zijn verbeterd, andere verslechterd. Het recept van internationale oorlog (maart - juni 1999) gevolgd door internationaal bestuur (na 1999) achten wij niet voor herhaling vatbaar. Cruciaal is a) dat aan interventies realistische verwachtingen worden gekoppeld en b) dat middelen en tijd die worden ingezet om deze minder ambitieuze doelen te realiseren goed worden benut — dat wil zeggen: beter dan tot nu toe in Kosovo het geval is geweest.

38 In deze bijdrage concentreren wij ons op de periode van 1999 (de NAVO-bombardementen) tot 2008 (de onafhankelijkheid van Kosovo), waarin UNMIK een centrale rol speelde. De daaropvolgende periode, waarin de Europese missies het roer overnamen, is te kort om uitspraken over te doen. Over het resultaat van de VN-missie in Kosovo bestaan zeer verschillende inzichten. Wij kiezen voor een combinatie van enerzijds de stelling van Iain King en Whit Mason die stellen dat ‘the world failed Kosovo’ en dat UNMIK een veel actievere rol had moeten (en kunnen) spelen, en anderzijds de visie van Richard Caplan die meent dat de VN-missie in Kosovo ‘made a positive contribution to the mitigation of conflict’.⁷

De bombardementen op Servië en Kosovo die voorafgingen aan de VN-missie hadden als (onbedoeld) gevolg — naast het feit dat de Albanese Kosovaren te hulp werden geschoten — dat de strijd een nieuwe fase in ging en in

het voordeel van de Albanezen werd beslecht.⁸ Daarna is de segregatie in Kosovo toegenomen. De Servische minderheid leeft er nu zo goed als gescheiden van de Albanezen en een groot deel van de Serviërs is inmiddels vertrokken. Met de tegenwerking van Belgrado betalen de VN de prijs voor de oorlog die de NAVO in 1999 voerde tegen de FRJ. Mede daardoor is UNMIK er niet in geslaagd om twee kerndoelen — het creëren van een multi-etnische, autonome overheid en het faciliteren van een politiek proces tussen Pristina en Belgrado — te realiseren. Er blijft sprake van een vorm van ‘split sovereignty’, waarbij twee staten controle uitoefenen over hetzelfde gebied.⁹

De segregatie in Kosovo is toegenomen — een groot deel van de Serviërs is inmiddels vertrokken

Doordat de Albanezen (in de periode tot de onafhankelijkheidsverklaring) wel met UNMIK meewerkten en de Serviërs veel minder, werd UNMIK steeds meer een onderdeel van het conflict tussen de twee gemeenschappen in Kosovo. Bovendien bleek UNMIK een niet al te goed bestuurder. Het (in samenwerking met andere internationale organisaties) opbouwen van politieke en rechtsstatelijke instituties verliep moeizaam. UNMIK kwam daarbij ook steeds meer in conflict met Albanese politieke partijen, omdat volgens hen de lat voor de overdracht van het bestuur aan lokale autoriteiten aanvankelijk te hoog werd gelegd. Zo werden onderhandelingen over de status van Kosovo afhankelijk gemaakt van de vooruitgang op het gebied van politieke en economische liberalisering, hetgeen tot grote frustraties onder de Albanese bevolking leidde.¹⁰ Toch werden in deze periode — tussen 1999 en 2008 — óók de contouren zichtbaar van een staat en zag een nieuw multi-etnisch politieapparaat het licht, er ontstonden nieuwe politieke partijen, er werd een parlement geïnstalleerd

en er werden verkiezingen gehouden. Belangrijker nog is dat er een situatie werd gecreëerd waarin het aantal gewelddadigheden fors werd teruggedrongen.

‘DE’ INTERVENTIE BESTAAT NIET

Alvorens we dieper ingaan op de internationale interventie in Kosovo en de staatsvorming aldaar, is het belangrijk stil te staan bij het begrip interventie. Duyvesteyn doet het voorkomen alsof er slechts één formule voor internationale interventie bestaat. Of het nu gaat om interventies die gericht zijn op het beëindigen van oorlog, interventies om slachtoffers van grove mensenrechtenschendingen te helpen of interventies die draaien om het duurzaam maken van vrede met liberale methoden als democratiepromotie — al die interventies zouden vergelijkbaar zijn qua operationele vorm en inhoud, doelstellingen (staatsvorming) en structurele complicaties. Deze aanname is om drie redenen onjuist.

Ten eerste: ‘internationale interventie’ is een tamelijk chaotisch en ongecoördineerd gebeuren. Dat laat ook de casus-Kosovo zien. Diverse internationale organisaties, staten en non-gouvernementele organisaties ondernamen er de afgelopen tien jaar allerlei activiteiten. Ze zaten elkaar in de weg, versterkten elkaar of negerden elkaar. ‘De’ internationale interventie bestaat dus niet. Er is eerder sprake van verschillende en veranderende interventie-complexen in zeer uiteenlopende contexten.

Ten tweede: bepaalde typen interventies blijken in de praktijk meer succes te hebben dan andere. Zo is een doelstelling om gewelddadigheden een halt toe te roepen in het algemeen eenvoudiger te realiseren dan een ambitie om vrede duurzaam te maken door middel van structurele en politieke hervormingen.¹¹ Bovendien zijn bepaalde contexten en interventies veel moeilijker dan andere. Kosovo is een extreem complexe casus. Hier creëerde de militaire campagne van de internationale gemeenschap in 1999 geen onderhandelde vrede,

maar een ‘victor’s peace’. Dat feit maakte de VN-missie die volgde ingewikkelder dan missies die volgden op vredesakkoorden in bijvoorbeeld Namibië (1991), El Salvador (1992) of Atjeh (2005).¹² Vooral de beperkte lokale/regionale en internationale consensus over de status van Kosovo maakt, ook nu nog, de context waarbinnen geïntervenieerd wordt extreem complex.

Ten derde: ‘staatsopbouw’ is tegenwoordig weliswaar een kernbegrip in het discours van internationale actoren, maar dat wil niet zeggen dat staatsvorming ook daadwerkelijk de kern vormt van alle vredesoperaties. Hoewel de meeste vredesoperaties zich op een of andere manier tot de staat moeten verhouden, beoogt niet elke missie om een staat volledig te herbouwen. In de praktijk is er juist veel pragmatisme — zo ook in Kosovo, waar staatsopbouw weliswaar een van de officiële VN-doelen was, maar waar in de praktijk een continu proces

De casus-Kosovo laat zien dat internationale interventie een tamelijk chaotisch en ongecoördineerd gebeuren is

van (nationale en internationale) onderhandeling gaande was over (her)formulering van doelstellingen en legitimaties van internationale organisaties en staten. In 2008 lag aan het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid van Kosovo niet zozeer een plan van een van de internationale organisaties ten grondslag, maar eerst en vooral de diplomatieke agenda van de VS, die hierin werden gesteund door (een deel van) de EU — waarbij overigens zeer uiteenlopende motieven een rol speelden.¹³ Waar de VS zich afvroegen ‘how to get out of here with a reasonable degree of honor’¹⁴ bood Kosovo de EU een entree om haar nieuwe beleid op het gebied van vrede en veiligheid gestalte te geven.

HANDEN AF?

De praktijk van staatsopbouw in Kosovo ver-
toont alle problemen, spanningen, tegenstellin-
gen en dilemma's die volgens de Amerikaanse
wetenschappers Roland Paris en Timothy Sisk
inherent zijn aan dit soort processen.¹⁵ Zij on-
derscheiden twee extreme reacties: 'hands off'
versus 'let's make things better' (of in elk geval
minder slecht). Dat laatste is het ideaal waaraan
grote delen van de internationale gemeenschap
vasthouden. Het pleidooi van Isabelle Duy-
vesteyn daarentegen past in de eerste categorie.
Wij delen de visie van Paris en Sisk dat beide
reacties te simpel zijn. Aan internationale
interventies zijn per definitie contradicties en
dilemma's verbonden, waarvoor vaak niet echt
een oplossing te formuleren is. Paris en Sisk
stellen dat de tegenstellingen en dilemma's seri-
eus moeten worden genomen en dat deze naar
beste vermogen moeten worden gemanaged.
Voordat het besluit tot interveniëren wordt
genomen, moet een zo realistisch mogelijke
inschatting worden gemaakt van de verhouding
tussen doelen en middelen, alsmede van de
mogelijke problemen die men kan tegenkomen.
Interventie is niet altijd gewenst, maar zeker
ook niet altijd ongewenst.

40 Duyvesteyn wil afrekenen met het idee dat
externe actoren een positieve rol kunnen spelen
in een proces van naoorlogse politieke weder-
opbouw. Het alternatief is een autonoom proces
van herstel en staatsvorming, waaraan interne
oorlogsvoering een bijdrage kan leveren. Deze
aanname is mede gebaseerd op een analyse van
Europese staatsvorming door Charles Tilly.¹⁶ De
ironie wil dat een dergelijk autonoom proces
tot 1998 de praktijk was in Kosovo. De interna-
tionale gemeenschap liet Kosovo links liggen.
Servische elites hadden vrij spel in hun streven
naar 'staatsvorming'. Het is zeer waarschijnlijk
dat een aanhoudende internationale afzij-
digheid had geleid tot verdere escalatie, een
regionaal gewapend conflict en mogelijk zelfs
genocide op etnische Albanezen. Het is belang-
rijk om te beseffen dat non-interventie grote

gevolgen had voor de positie van de Albanezen
in Kosovo en dat hun keuze om, na jaren van
geweldloos verzet, de wapens op te pakken
daarmee samenhangt.¹⁷ Verdere non-interventie
zou tot grote menselijke en economische schade
hebben geleid. De negatieve gevolgen (onder
andere in de vorm van vluchtelingenstromen)
zouden ook elders in Europa sterk zijn gevoeld.
Uiteindelijk besloot de internationale gemeen-
schap in te grijpen, maar voor haar aanvanke-
lijke afzijdigheid zou zij een hoge prijs betalen:
waar diplomatieke en/of internationale druk in
een eerder stadium wellicht veel kwaad hadden
kunnen voorkomen, moest de interventie nu
veel omvangrijker zijn.

De opeenvolgende interventies impliceer-
den dat externe actoren met middelen, ideeën
en bevoegdheden een rol zijn gaan spelen in
de Kosovaarse maatschappij en dus ook in de
lokale politiek. In samenspel met uiteenlopende
lokale actoren nemen ze beslissingen, zetten
ze politieke processen in gang en versterken

Aanhoudende afzijdigheid had waarschijnlijk geleid tot escalatie — mogelijk zelfs genocide

of verzwakken ze lokale instituties. Daarbij
vindt strijd plaats over de vorm en het gebruik
van publieke autoriteit. Duyvesteyn spreekt in
dit licht van een strijd om 'legitimiteit' tussen
interne en externe actoren, waarbij die laatsten
— of het nu militairen zijn of ngo's — per defi-
nitie een versturende rol spelen. Legitimiteit is
in deze visie een schaars goed en de verdeling
ervan is een *zero-sum game*: alles wat externe
actoren ervan hebben, hebben interne actoren
(staten in het bijzonder) niet. Duyvesteyn vindt
dat de route naar staatsvorming anders dient te
verlopen: lokale actoren moeten zoveel mogelijk
zelf een geweldsmonopolie vestigen, voorzien
in sociale en politieke orde en op basis hiervan
legitimiteit creëren voor hun positie.

Dit roept vragen op over de vorming van autoriteit in Kosovo en de legitimatie hiervan. Had het door Duyvesteyn geschetste pad in Kosovo tot levensvatbare politieke arrangementen kunnen leiden? Zouden Servië en Kosovo beter af zijn geweest als er nog meer oorlog was gevoerd dan nu al het geval was? Zou er dan uiteindelijk sprake zijn geweest van een sterkere staat — één grote (met Kosovo als provincie van Servië, zoals de Serviërs het graag zien) dan wel twee aparte (het voorkeursarrangement van de

vordert, met andere woorden, niet per se de legitimiteit van die staat. Mohammed Ayoob, door Duyvesteyn in haar inleiding geciteerd, wijst dan ook niet alleen op het feit dat internationale organisaties 'in de nek hijgen' van elites in jonge staten, maar vooral ook op het feit dat staatselites politieke en economische belangen hebben bij het continueren van oorlogen.²¹ Er lijkt, al met al, sprake te zijn van een vicieuze cirkel van zwakke staten die oorlog voeren en oorlogen die staten zwak houden.²²

Zwakke staten die oorlog voeren en oorlogen die staten zwak houden — een vicieuze cirkel

Albanezen)? Het is moeilijk voor te stellen hoe dat scenario tot enige stabiliteit in de regio zou hebben geleid. In plaats daarvan hebben internationale actoren verdere escalatie voorkomen en zijn zij zelf een speler geworden in lokale conflicten. Daarin blijken ze slechts beperkte invloed uit te kunnen uitoefenen op lokale partijen. Ze nemen dus niet zomaar de macht over, maar beïnvloeden deze en trachten zo ontwikkelingen een gewenste kant op te sturen.

Hoewel staatsvorming in het verleden — met name in de vroege stadia — niet zelden met geweld en conflict gepaard is gegaan, is er geen reden om aan te nemen dat lokale oorlogen ook vandaag de dag per definitie onderdeel zijn van en bijdragen aan processen van staatsvorming.¹⁸ Onderzoek laat zien dat oorlog en rivaliteit binnen en tussen staten inderdaad de extractieve capaciteit van de staat (d.w.z. het vermogen om middelen te innen voor de eigen overleving) vergroot.¹⁹ Daarmee wordt aan een belangrijke voorwaarde voor staatsvorming voldaan. Maar er zijn geen aanwijzingen dat dit automatisch 'strong, cohesive, and responsive states as in the European experience' oplevert.²⁰ Uitbreiding van de extractieve capaciteit van de staat be-

PRANGENDE LEGITIMITEITSKWESTIES

Ook rond Kosovo is van een dergelijke vicieuze cirkel sprake geweest, die de NAVO en daarna de VN hebben willen doorbreken. Het spreekt voor zich dat het opbouwen van een staat die over voldoende autoriteit en legitimiteit beschikt, geen eenvoudige opgave is. Er spelen in Kosovo in deze context ten minste twee kwesties.

Om te beginnen is de relatie tussen het internationale bestuur en lokale actoren extreem ingewikkeld. Joegoslavië verloor 'tijdelijk' de soevereiniteit over het gebied en UNMIK interpreteerde haar *interim administration*-mandaat als bijna onbeperkt.²³ Sinds de aftrap van het (traag verlopende) opbouwproces heeft UNMIK echter een beperkte 'de facto' autoriteit gehad en hard moeten werken om steun te verwerven. Wat de missie zo complex maakte, is dat de autoriteit en legitimiteit van UNMIK in belangrijke mate gebaseerd waren op de militaire macht van KFOR. Maar KFOR en UNMIK waren werelden op zich; UNMIK had geen controle over KFOR, hoogstens een zeer beperkte invloed, hetgeen tot een gebrek aan eenduidige autoriteit leidde.²⁴ Ook ontbrak het aan een heldere strategie voor het overdragen van macht aan nieuwe autoriteiten, wat alles te maken had met het feit dat er geen politieke overeenstemming werd bereikt hoe die nieuwe autoriteiten eruit moesten zien.²⁵ In maart 2004 braken rellen uit die niet alleen gericht waren tegen de Kosovo-Serviërs, maar ook nadrukkelijk tegen de internationale gemeenschap, UNMIK in het

bijzonder. Deze maakten de onvrede over de uitgebleven onafhankelijkheid onder de Kosovo-Albanezen pijnlijk duidelijk.²⁶

Het gelijktijdig overnemen en opbouwen van lokale politieke structuren is een enorm lastige taak en een van de grootste valkuilen voor een internationaal bestuur. Anders dan Duyvesteyn beweert, voltrekt de verdeling van autoriteit en legitimiteit zich daarbij niet volgens het model van een *zero-sum game*. Het probleem van Kosovo — en van veel andere landen — schuilt in het naast elkaar bestaan van meerdere (lokale en internationale) politieke praktijken en instituties, elk met hun eigen legitimatiemechanismen. Binnen al die verschillende, gelaagde praktijken kunnen autoriteit en legitimiteit meer of minder af- en toenemen. In Kosovo is te zien hoe internationale actoren in een moeizaam en intrinsiek politiek proces bepaalde lokale actoren meer steunen dan andere en zo de vorming van publieke autoriteit beïnvloeden.

Het tweede en voornaamste legitimiteitsprobleem is intern van aard en terug te voeren op het alom tegenwoordige nationalisme. Tot op de dag van vandaag is voor zowel Albanese als Servische politieke elites het nationalisme een belangrijk legitimatieprincipe; het idee overheerst dat de staat primair een bepaalde etnische groep moet representeren. Hoewel inmiddels het inzicht heeft postgevat dat er ook ruimte zou moeten zijn voor andere etnische groepen, zou dat dan toch bij voorkeur het geval moeten zijn binnen de context van de 'eigen' staat. Wat de internationale gemeenschap aangerekend zou kunnen worden is dat men heeft onderschat hoe moeilijk het was om binnen het internationale protectoraat Kosovo het gevoel van veiligheid onder de bevolking zodanig te vergroten dat mono-etnisch nationalisme geneutraliseerd zou worden.²⁷ In de praktijk bleek dat de strijd tussen de verschillende 'gemeenschappen' een nieuwe fase in ging en dat internationale actoren erin verstrikt raakten.

Het bouwen van politieke arrangementen in deze aanhoudend conflictueuze context is een lastige opgave gebleken. De vele inspanningen

hebben gefragmenteerde politieke structuren opgeleverd in een jonge staat waarvan de onafhankelijkheid internationaal niet algemeen wordt erkend. Over het noordelijke deel van het grondgebied, waar de Servische regering eigen overheidsinstellingen bestuurt en financiert, oefent Pristina geen controle uit. Het Kosovo van vandaag de dag is, kortom, een relatief zwakke staat. Maar de legitimiteit van de huidige staat is in de ogen van de Kosovo-Albanezen ongetwijfeld vele malen groter dan de Servische staat van destijds.

Het eindproduct van de buitenlandse interventie is beslist geen kopie van de 'bouwtekening' waarmee men begon, noch van de opgeblazen intenties van bepaalde internationale actoren. Er is eerder sprake van een hybride politiek systeem dat aan de ene kant rechtsstatelijke en democratische elementen bevat (die duidelijk meer dan slechts een façade behelzen) en aan de andere kant informele en criminele politieke praktijken, vaak op clanstructuren

In het proces van vredesopbouw doen externe en lokale actoren allemaal water bij de wijn

gebaseerd.²⁸ De nieuwe situatie in Kosovo wijkt sterk af van de situatie waarin het conflict ontstond: de etnische machtsbalans is zelfs grotendeels omgekeerd. Dat de diepere oorzaken van het conflict nochtans zijn blijven bestaan hoeft geen verbazing te wekken — politieke en sociaal-economische structuren en problematische groepsrelaties veranderen immers zeer langzaam.

De interventies in Kosovo laten ook zien dat vredesopbouw veel sterker door lokale actoren wordt vormgegeven dan doorgaans wordt aangenomen. Internationale actoren spelen daarop in en oefenen invloed uit. In Kosovo slagen ze er over het algemeen in om extreme krachten te matigen en hervormingen voorzichtig de juiste

richting op te duwen. Het proces komt neer op een vorm van ‘compromised peacebuilding’, waarbij externe en lokale actoren allemaal water bij de wijn doen.²⁹ Tegen deze achtergrond wordt wel gepleit voor een alternatieve benadering van vredesopbouw, met als uitgangspunt het bestaan van verschillende lokale politieke instituties waaraan externe actoren bepaalde nieuwe instituties (zoals vrije verkiezingen) toevoegen.³⁰ De uitkomst daarvan kan niet meer zijn dan een hybride en onvolmaakt, maar hopelijk toch ook tamelijk gezond politiek systeem.³¹

LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Met haar stelling dat internationale interventie per saldo een negatieve impact heeft gaat Isabelle Duyvesteyn te kort door de bocht, zoals de kwestie-Kosovo laat zien. Van een succesverhaal is sinds de start van de interventie in 1999 geen sprake geweest, maar een succesverhaal van non-interventie (tot 1998) laat zich net zo min vertellen. Maken we de balans op van de plussen en minnen die de interventies van de afgelopen tien jaar hebben opgeleverd, dan is het eindsaldo positief. Daarom is het zeker niet te betreurden dat ingrijpen destijds is verkozen boven ‘niets doen’. Was er in 1999 niet ingegrepen, dan zou dit artikel waarschijnlijk zijn gegaan over hoe het toch kon gebeuren dat de wereld Kosovo destijds in de steek liet.

Dat wil niet zeggen dat de interventies in Kosovo niet zijn beladen met problemen. Het was beter geweest als er in een veel vroeger stadium — toen de oppositie nog gewelddoos was — internationale druk was uitgeoefend. Het negeren van het conflict in Kosovo tot het moment van ernstige escalatie, werkte een roep om zwaardere varianten van interventie in de

hand. Die varianten kregen gestalte in de vorm van de militaire interventie van maart-juni 1999 en het aansluitende bestuur van Kosovo door de internationale gemeenschap (1999-heden). Problematisch was dat KFOR en UNMIK strategisch tamelijk zwak waren en te weinig autoriteit toonden. Op cruciale momenten liet KFOR zijn macht niet gelden. Het politieke wederopbouwproces werd verder aanzienlijk bemoeilijkt door het feit dat de status van Kosovo gedurende acht jaar na de interventie onduidelijk bleef.

Het kan verleidelijk zijn om tegen de achtergrond van al dit soort complexe problemen dan maar te pleiten voor ‘niets doen’. Maar er is meer dan een keuze tussen ‘niets doen’ enerzijds en ‘zware interventie’ anderzijds. Internationale interventies zijn er in soorten en maten; de ene interventie is succesvoller dan de andere, sommige pogingen mislukken. De leidraad in de discussie over toekomstige vredesoperaties zou de vraag moeten zijn welke doelstellingen realistisch zijn. Wat kunnen externe actoren in specifieke gevallen met een bepaalde inzet van mensen en middelen wel en niet waarmaken? Wat dit betreft zijn er in Kosovo waardevolle lessen geleerd.

Hoe moet het nu verder daar? Belangrijke factoren zijn vooral de huidige Europese aanwezigheid in de vorm van diverse missies én de wens van zowel Kosovo als Servië om toe te treden tot de EU. Het streven naar lidmaatschap van de EU wordt door grote delen van de bevolking in beide landen gesteund. Politieke elites — zelfs de radicale Servische partijen — houden daar rekening mee. Deze betrekkelijke consensus over ‘Europa’ kan het proces van staatsopbouw en politieke hervormingen in zowel Kosovo als Servië een flinke impuls geven. Maar aanmodderen blijft het.

Noten

1 De FRJ bestond op dat moment uit de republieken Servië en Montenegro (dat zou zo blijven

tot 3 juni 2006; toen viel de confederatie uiteen). Tot Servië behoorde ook Kosovo, dat in 1989 zijn status van autonome provincie had verloren en onder

direct gezag van Belgrado was geplaatst. In reactie daarop richtte de Albanese meerderheid een ‘schaduwsamenleving’ in. Aan de fase van vreedzaam

verzet kwam in 1996 een einde, toen het UCK werd opgericht. Op terroristische aanslagen van dit 'Bevrijdingsleger' reageerde Belgrado met militaire offensieven. Grote vluchtelingenstromen kwamen op gang. In februari 1999 werd in het Franse Rambouillet een plan ontworpen voor zelfbestuur (geen onafhankelijkheid) voor Kosovo. De Albanezen tekenden, de Serviërs niet — ook niet nadat de NAVO met luchtaanvallen had bedreigd. In maart werden die ingezet. Na 78 dagen kwam er een einde aan. De overeenkomst van Kumanovo werd getekend en de Servische eenheden trokken zich terug.

2 Zie onder meer de discussie in H. Achterhuis, *Politiek van goede bedoelingen*, Amsterdam: Boom, 1999.

3 Zie UNSCR 1244, i.h.b. de artikelen 9 en 11. De resolutie spreekt niet over KFOR en UNMIK, maar in algemene termen over een 'military and civilian presence'.

4 Zie UNSCR 1244. Ook waren er bij de vredesbesprekingen te Rambouillet aan de Kosovo-Albanezen informele toezeggingen gedaan over een referendum over de onafhankelijkheid.

5 De Europese aanwezigheid in Kosovo is complex en bestaat uit verschillende missies. De EU Special Representative is Pieter Feith, die tevens als International Civilian Representative (ICR) hoofd is van de International Civilian Office (ICO). ICO wordt gesteund door een deel van de EU-lidstaten en heeft als mandaat de regering van Kosovo bij te staan bij haar werk sinds het uitroepen van de onafhankelijkheid. Daarnaast is er de European Union Rule of

Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) die wordt geleid door Yves de Kermabon. Bovendien bevindt zich in Kosovo een omvangrijk kantoor van de Europese Commissie, die de grootste donor van Kosovo is. Een complicerende factor is dat slechts een deel van de Europese staten de onafhankelijkheid van Kosovo heeft erkend en dat een aantal grootmachten zich er sterk tegen verzet. Daarom zijn zowel de EULEX-missie als de Europese Commissie 'status neutraal'. De ICO is dit niet, maar die wordt slechts gesteund door een deel van de EU-lidstaten alsmede de Verenigde Staten. De ICO-leden zijn: Oostenrijk, België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Polen, Slovenië, Zwitserland, Zweden, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de vs.

6 Zie International Crisis Group, *Kosovo's fragile transition*, Europe Report no. 196, 25 september 2008.

7 I. King en W. Mason, *Peace at any price. How the world failed Kosovo*, London: Hurst, 2006. R. Caplan, *International governance of war-torn territories. Rule and reconstruction*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

8 Timothy Garton Ash stelde: 'It's now entirely clear that the NATO intervention has decisively resolved, in favor of the Albanians, a Serb-Albanian struggle for control of this territory that goes back at least 120 years. This was neither the stated nor the real intention of Western policy makers.' Zie: T. Garton Ash,

'Anarchy and madness', in: *The New York Review of Books*, 47/2, 2000; p. 48. Overigens geldt dit niet voor het door Serviërs gedomineerde Noord-Kosovo waar de invloed van Belgrado onverminderd groot is.

- 9 Zie voor de doelstellingen: UNSR 1244, par. 11. Zie over het ontstaan van de 'split sovereignty': B. Pula, 2004, 'The emergence of the Kosovo "parallel state" 1988-1992', in: *Nationalities Papers*, 32/4; p. 797-826.
- 10 Het *Standards for Kosovo*-plan werd in 2003 ondertekend door de toenmalige Special Representative of the Secretary General Steiner en de premier van de voorlopige regering Rexhepi. Het bevatte een groot aantal ijkpunten voor de beoordeling van de vooruitgang op het terrein van democratische hervormingen, mensenrechten en economisch herstel. Het voltooien van deze 'standards' gold als vereiste om met de statusbesprekingen te kunnen beginnen.
- 11 Zie bijvoorbeeld F.O. Hamson en D. Mendeloff, 'Intervention and the nation-building debate', in: C. Crocker et al., *Leashing the dogs of war. Conflict Management in a divided world*, Washington, DC: USIP, 2007; p. 679-699.
- 12 Zie O. Richmond, *The transformation of peace*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2005; p. 214.
- 13 Het besluit werd wel voorgerekocht door de UNOSFK-missie onder leiding van de Finse diplomaat Martti Ahtisaari. Deze leidde van februari 2006 tot 10 maart 2007 besprekingen tussen Servië en Kosovo-Albanese leiders. Tot overeenstemming

- kwamen zij niet. Zie www.unosek.org.
- 14 Interview met een hoge vertegenwoordiger van een internationale organisatie.
 - 15 R. Paris en T. Sisk, *The dilemmas of state building. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, London/New York: Routledge, 2009.
 - 16 C. Tilly, *Coercion, capital and European states, AD 990-1990*. Oxford: Blackwell, 1990.
 - 17 Het is wrang te moeten constateren dat de geweldloze strategie van de oppositiebeweging in Kosovo geen actie van de internationale gemeenschap tot gevolg had en dat deze pas tot actie overging toen een gewapende Kosovo Albanese beweging, het UCK, het toneel betrad.
 - 18 M. Doyle, en N. Sambanis, *Making war and building peace. United Nations peace operations*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 2006.
 - 19 Zie C. Thies, 'The political economy of state-building in Sub-Saharan Africa', in: *Journal of Politics*, 69/3, augustus 2007; p. 716-731. Interessant is overigens dat globalisering ook grote gevolgen had op de financiering van het UCK. Dat was in belangrijke mate afhankelijk van steun van de Kosovo-Albanese diaspora.
 - 20 Thies, *ibid.*; p. 716.
 - 21 M. Ayoob, 'State making, state breaking and state failure', in: Crocker et al., *Turbulent peace. The challenges of managing international conflict*, Washington, DC: USIP, 2001; p. 127-142 (136-7).
 - 22 Zie J. Milliken en K. Krause, 'State failure, state collapse, and state reconstruction. Concepts, lessons and strategies', in: *Development and Change* 33/5, 2002; p. 753-774 (757). Zie ook: Kaldor, 'New Wars, Counterinsurgency or Human Security', in: *The Broker*, nr. 14, juni 2009, p. 14-17.
 - 23 De eerste 'regulation' stelde dat alle 'executive and legislative authority' bij UNMIK lag. Zie A. Yannis, 'The UN as government in Kosovo', in: *Global Governance*, 10/1, 2004; p. 67-82.
 - 24 Yannis, *ibid.* (zie noot 24).
 - 25 S. Chesterman, *You, the people. The United Nations, transitional administration, and state-building*. Oxford, Oxford University Press, 2004; p. 152.
 - 26 UNMIK boette in de loop der tijd veel in aan respect, bij zowel Kosovo-Albanezen als Kosovo-Serviërs. Aan de andere kant gold KFOR (althans, bepaalde onderdelen daarvan) als een gerespecteerde macht, ook onder Kosovo-Serviërs die voor hun leven vreesden.
 - 27 V. Ingimundarson, 'The politics of memory and the reconstruction of Albanian national identity in postwar Kosovo', in: *History and Memory* 19/1, 2007; p. 95-123 (118). Zie ook King en Mason, *ibid.* (zie noot 7). Overigens waren deze geluiden al in een zeer vroeg stadium te horen. Achterhuis (zie noot 2) analyseert hoe historische dimensies door internationale actoren uit het oog werden verloren. Hij citeert de Amerikaanse bemiddelaar Holbrooke: 'De Servische duiding van de geschiedenis is hun probleem, het onze bestaat erin de oorlog te beëindigen.' (p.127-8)
 - 28 Zie: D. Roberts, 'Hybrid polities and indigenous pluralities. Advanced lessons in statebuilding from Cambodia', in: D. Chandler (red.), *Statebuilding and intervention. Policies, practices and paradigms*, London/New York: Routledge, 2009; p.165-188. Zie ook: T. Carothers. 'The end of the transition paradigm', in: *Democracy*, 13/1, 2002; p. 5-21.
 - 29 M. Barnett en C. Zürcher, 'The peacebuilder's contract. How external state-building reinforces weak statehood', in: Paris and Sisk, *ibid.* (zie noot 15); p. 23-52.
 - 30 Zie Roberts, *ibid.* (zie noot 31); p. 179. Hij spreekt van 'hybrid indigenous pluralism'.
 - 31 *Ibid.*; p. 184.

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden (4)

Een werkelijk humanitaire agenda voor Darfur

FRANS BIECKMANN

Als ik het betoog van Isabelle Duyvesteyn — zie elders in deze s&d — in een paar zinnen moet samenvatten en toepassen op Soedan en op Darfur in het bijzonder, dan klinkt dat als volgt: een buitenlandse interventie in Soedan, gedreven door morele motieven om iets aan de onmenselijke levensomstandigheden van de bevolking van Darfur te doen, is gedoemd te mislukken als wordt gehandeld vanuit de overtuiging dat staatsopbouw van buitenaf kan worden opgelegd, als er geen rekening wordt gehouden met de cliëntelistische manier waarop in Soedan politiek wordt bedreven en als de buitenlandse interventiemacht de legitimiteit ondermijnt van de nieuwe staat die juist moet worden opgebouwd.

46 In deze formulering, noodgedwongen sterk versimpeld, kan ik Duyvesteyns betoog volmondig onderschrijven, behalve in één belangrijk opzicht: niet de aanwezigheid van morele motieven is de oorzaak van het falen van veel buitenlandse interventies, maar juist een gebrek daaraan in de praktische uitwerking. Het is de dominantie van andere factoren (geopolitieke belangen, veiligheid en terrorismebestrijding, binnenlandse aangelegenheden in de inter-

venierende landen, institutioneel gekissebis) en van korte-termijndenken (een focus op één dimensie van het conflict of de interventie, op noodhulp, op een oplossing die snel kan worden afgedwongen) die missies ondergraaft.

BREDE BLIK

Uit Duyvesteyns artikel leid ik af dat zij met het begrip humanitaire interventie doelt op in eerste instantie *militaire* interventies in een conflictgebied, die strak gecoördineerd zouden zijn, met het doel een dictatuur of anderszins falend staatsapparaat te vervangen door een democratische staatsvorm. Zelf geef ik de voorkeur aan een bredere definitie: 'interventie' als alles wat buitenlandse actoren — staten en hun verschillende departementen, internationale organisaties, ngo's, bedrijven, individuen — al dan niet gericht ondernemen in of tegen een land. Die acties kunnen conflicten helpen oplossen of verergeren.

Als slechts een beperkt deel van de interventie eruit wordt gelicht — het 'normatieve', het humanitaire, de ontwikkelingsamenwerking of juist het militaire — gaat het zicht op het geheel verloren. Het is zaak processen van buitenlandse bemoeienis in al hun complexiteit te bestuderen: de economische, diplomatieke en geopolitieke beleidsterreinen; de vaak onderling concurrerende departementen binnen regeringen van grote en kleine landen; de transna-

Over de auteur Frans Bieckmann is politicooloog, onderzoeker bij WiW-Global Research & Reporting en hoofdredacteur van wetenschapstijdschrift *The Broker*.

Noten zie pagina 53

tionale netwerken van noodhulporganisaties, meer politiek georiënteerde ngo's, activisten van allerlei pluimage en diaspora's; de aarzelend opkomende organen van *global governance* zoals het Internationaal Strafhof. Al die niveaus verhouden zich tot wat er in een land als Soedan gebeurt. Alleen door die dynamiek tot in detail te bestuderen — en daarin de ongelijke machtsverhoudingen te detecteren die de processen in een bepaalde richting sturen — krijg je enig zicht op de oorzaak van het voortduren van de tragedie in Darfur én op oplossingsrichtingen.

Internationale politiek kun je op veel niveaus analyseren — een daarvan is die van officiële retoriek. De taal van de internationale gemeenschap staat bol van termen als humanitaire interventie, donorcoördinatie en partnerschap. Het continue diplomatieke gedelibereer is in de internationale verhoudingen een belangrijk smeermiddel. Het zet normen, kan een gegroeide consensus doen beklijven en tegenstellingen verzachten. Duyvesteyn wekt met haar analyse de indruk dat zij alleen deze laag van officiële retoriek in het vizier heeft als zij de veronderstelde doelen van interventies in kaart brengt. Maar onder die cosmetische laag voltrekken zich heel andere processen, die door de retoriek soms aan het zicht worden onttrokken. De term humanitaire interventie bijvoorbeeld werd een monstrem toegevoegd om de inval in Irak te legitimeren: de suggestie werd gewekt dat het doel was mensen redden en hun een beter leven geven, terwijl er in werkelijkheid een puur geopolitieke oorlog wordt uitgevochten om grondstoffen en macht in de regio.¹

CHAOS IN DARFUR

Hoe is het conflict in Darfur te duiden? Een lange samenloop van omstandigheden leidde er in 2003 tot een rampzalige geweldsuitbarsting, waarvan het einde nog niet in zicht is. Al naar gelang hun wetenschappelijke discipline, ideologische achtergrond, nationaal belang of beleidsafdeling halen Soedan-analisten bepaalde facetten naar voren om deze tragedie te verklaren.

Sinds jaar en dag zijn er spanningen tussen nomadische kamelenherders en landbouwers. Die eersten zijn overwegend Arabieren, waardoor het conflict aanvankelijk werd uitgelegd als een strijd tussen Arabische racisten en Afrikaanse 'slaven'. De spanningen werden verhevigd door de droogte die de herders eerder

In Darfur probeert een chaotische kluwen van vechtenden over de hoofden van de burgerbevolking heen een groter aandeel van de oorlogsbuit te verkrijgen

in het seizoen naar het zuiden dreef, waar zij de oogst van de boeren vertraptten. Vroeger waren er ook van dit soort conflicten, maar doordat de regering in de jaren negentig het administratieve systeem had veranderd, konden ruzies niet meer op de traditionele manier worden opgelost. Nu werden zij beslecht met wapens die sinds de jaren tachtig door onder meer Libië in de regio waren gedropt. Darfur was (en is) namelijk een uitvalsbasis voor opstandelingen tegen regeringen in Tsjaad; Oost-Tsjaad en West-Soedan (Darfur) zijn in etnisch en cultureel opzicht sterk met elkaar verweven. Op aanvallen van de rebellenbewegingen SLA en JEM in 2003 volgde spoedig het standaardantwoord van de Soedanese regering: het bewapenen en aansturen van milities van rivaliserende stammen, die onder de noemer Janjaweed huishielden in de dorpen van de stammen die de opstandelingen zouden steunen. Het gevolg is bekend: honderdduizenden doden en miljoenen vluchtelingen in Darfur en Tsjaad.

Over al die verschillende oorzaken zijn tal van papers en analyses geschreven, waarin wordt 'aangetoond' dat het huidige conflict vooral wordt veroorzaakt door, vul maar in, *bad governance*, grondstoffenschaarste, etnische te-

genstellingen, opkomst van een radicale islam, racisme, wapenhandel, de klimaatproblematiek of de groeiende invloed van diaspora's. Dat is het gevaar van theoretische tekentafelanalyses: je frame bepaalt wat je ziet. Dit probleem manifesteert zich overigens ook in Duyvesteyns betoog. Zij vertrekt vanuit een visie op oorlog — als een verschijnsel dat onlosmakelijk is verbonden met staten en staatsopbouw, als iets van legers tegen andere legers — die voor allerlei actuele conflicten in de wereld allang niet meer opgaat. Dat geldt ook voor Soedan. Er zijn nog wel elementen van een min of meer traditionele oorlogsvoering te herkennen, zoals de *proxy wars* die Tsjaad en Soedan voeren door opstandige bewegingen in elkaars landen te steunen, maar zelfs die zijn niet gericht op het overwinnen van de vijand om daarna de nationale rijen te sluiten. Het doel is eerder het creëren van zoveel mogelijk chaos en interne tegenstellingen onder het motto 'verdeel en heers'.

Dit conflict is een gevecht aan de rafelranden van de mondiale samenleving

48 Met de jaren is het conflict in Darfur verworpen tot een chaotische kluwen van vechtenden, die veelal over de hoofden van de burgerbevolking heen proberen een groter aandeel van de oorlogsbuit te verkrijgen. Tientallen rebellenfracties vechten tegen elkaar, tegen het regeringsleger of tegen Janjaweed-milities. Sommige strijders koesteren nog idealen, andere zijn ordinaire bandieten, weer andere halve krijgsheren die kleine gebiedjes controleren — en meestal loopt dit alles door elkaar. De complexe stammenverhoudingen in Darfur zijn door het conflict op scherp komen te staan: de fractievorming in de oorspronkelijk brede rebelbeweging vindt vaak plaats langs etnische lijnen. Er zijn vertakkingen naar Tsjaad, naar de

Centraal-Afrikaanse Republiek, naar opstandige bewegingen in andere regio's in Soedan, naar wapenhandelaren overal ter wereld, naar geheime diensten van omliggende landen in Afrika en het Midden-Oosten, naar de diaspora in Europa en de vs. Daar tussendoor bewegen zich allerhande ngo's en internationale hulporganisaties. Er opereren commerciële bedrijven die logistieke arbeid verrichten en er zijn particuliere veiligheidsdiensten die voor jan en alleman werken.

VERSNELDE MODERNISERING

In de oorlog van allen tegen allen die het conflict in Darfur is geworden vormen 'gewone' mensen, de lokale maatschappij, een ondergeschikte factor voor vrijwel alle buitenlandse actoren. Zij bestaan als ontheemden in de kampen (ruim twee miljoen mensen) of als achterban van de strijdende partijen. In de media worden zij gepresenteerd als zielige slachtoffers van een wreed regime, dat daarvoor gestraft moet worden — en in de tussentijd moeten we hen in leven houden. Maar ze zijn veel meer. Zij zijn actoren die hun leven vorm proberen te geven in een zeer snel en dramatisch veranderende omgeving.

In feite worden zij met harde hand de globalisering ingetrokken. Ze krijgen vooral het vuile gezicht daarvan te zien, de mondiale schaduweconomie. Het conflict in Darfur is een gevecht aan de rafelranden, in de marges, de *border lands* van de mondiale samenleving.² In die zin is Darfur net zo ver verwijderd van Khartoum als van Den Haag. *Booming* Khartoum heeft connecties met de financiële en economische hoofdsteden van de wereld. Alles is er te krijgen, de oliedollars financieren grote hotels, nieuwe infrastructuur, golfterreinen in de woestijn. De elite in deze stad is onderdeel van wereldwijd verknootte economische netwerken en probeert uit alle macht de hordes buiten te houden. Dankzij een zeer bewust en professioneel opgezette verdeel-en-heers-tactiek slaagt zij daar heel goed in.

Maar de modernisering bereikt ook Darfur. De strijd heeft er een versneld urbaniseringsproces in de hand gewerkt.³ Toen de oorlog in 2003 begon, woonde achttien procent van de zeven miljoen Darfurianen in de steden, nu is dat een derde deel. Nog eens een derde woont in de aangrenzende kampen, die in feite ook een soort steden zijn geworden. Naar schatting de helft daarvan zal zelfs bij een echte vrede niet terugkeren naar hun dorpen. Dat betekent dat ze-

Echt humanitaire principes en een consequent lokaal gerichte ontwikkelingsvisie zouden leidend moeten zijn

ker de helft van de Darfurianen nu als stedeling kan worden beschouwd — met alle gevolgen van dien voor culturele en sociale verbanden.

Globalisering, urbanisering — het moderniseringsproces dat zich voltrekt leidt onvermijdelijk tot nieuwe conflicten en problemen. Modernisering betekent immers niet per definitie vooruitgang. In de steden vallen traditionele verbanden uit elkaar en staan nieuwe leiders op. Vanuit de diaspora komen tal van nieuwe invloeden en radicale ideeën naar de steden toe, wat weer leidt tot wrijvingen. Er zullen tegenreacties komen. In die zin zal er nog lang sprake zijn van turbulentie in Darfur (net als in vergelijkbare regio's in Soedan en in veel andere ontwikkelingslanden).

In een context als deze is een eenzijdige focus op het zittende regime of op de staat (in de beperkte, formele zin van staatsapparaat, verkiezingen en formele instituties) natuurlijk veel te krap. Zelfs al zou een internationale coalitie erin slagen om via een militaire invasie het regime in Khartoum af te zetten, dan nog zou het onmogelijk zijn om daar van buitenaf een regering neer te zetten die wel functioneert. Niet individuen zijn het probleem — zoals de 51 boeven

die naar verluidt op een lijst staan van het Internationale Strafhof — maar complexe, in vele eeuwen gegroeide machtsstructuren, die slechts geleidelijk en van binnenuit veranderd kunnen worden. Dat geldt voor Soedan, maar natuurlijk ook voor een land als Irak, waar dure lessen zijn geleerd ten koste van miljarden dollars en talloze burgerdoden. Terecht keert Duyvesteyn zich tegen het naïeve beeld van *state building* als iets wat je met succes kunt stimuleren door er maar genoeg geld in te stoppen en een goed mandaat te geven aan een VN-vredesmissie.

Patrimonialisme is een niet te onderschatten factor, meent ze. Voor Soedan gaat dat zeker op. Het conflict in Darfur laat zich duiden als een 'politieke marktplaats' waar tal van echte en *would-be* politici vechten om geld en macht waarmee ze de loyaliteit van hun achterban willen kopen.⁴ Met geweld proberen ze hun onderhandelingspositie in het spel te versterken. Onjuist is echter Duyvesteyns stelling dat in zo'n systeem de macht absoluut is; het gaat juist om een voortdurende uitruil, een wankel en steeds veranderend evenwicht, waar ook buitenlandse invloeden (zoals de toestroom van hulporganisaties) op inwerken. Een statisch gegeven is het cliëntelisme evenmin. Traditionele structuren worden uiteengerukt door externe krachten zoals de modernisering die wringt en de globalisering die voor Soedanezen uiteenlopende kansen en gevaren oplevert.

BELEID MET VELE GEZICHTEN

Wie deze analyse van het conflict en de maatschappelijke processen in Darfur en Soedan onderschrijft en de oplossing van dat conflict als prioriteit stelt, zal tot een andere vorm van interventie komen dan wie Soedan vooral ziet als een broedplaats voor islamistische terroristen of als een rijke oliebron. In die laatste twee gevallen volstaat het om in Khartoum een min of meer bevriend regime aan de macht te hebben.

Humanitaire interventies hebben alleen kans van slagen als zij echt humanitaire principes — *human development, human security* — en een

consequent lokaal gerichte ontwikkelings- en wederopbouwvisie (*bottom-up*) leidend maken. Dat betekent dat er een lange-termijnstrategie aan ten grondslag moet liggen, want dergelijke processen vergen een langdurige inzet. Het betekent ook dat de inzet multidimensionaal moet zijn: ontwikkelingssamenwerking, inzet van militairen, diplomatie (inclusief eventuele politieke en economische druk) en het verder bouwen aan mechanismen van *global governance*.

In theorie is deze integrale benadering al leidraad voor het Nederlandse buitenlandbeleid, dat immers wordt gevoerd onder de 3D-vlag van *defense, diplomacy* en *development*. Militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers die samen optrekken — dat klinkt ideaal, maar het probleem is dat de kernvraag vaak wordt overgeslagen: samen optrekken ten behoeve van wat? Want hoe legitiem de verschillende doelen ook zijn, ‘stabiliteit brengen’, ‘veiligheid eerst’, ‘terroristen bestrijden’ of ‘counter-insurgency’ vergt totaal andere strategieën dan ‘menselijke ontwikkeling en rechtvaardigheid bevorderen’.

Schokkend is het om in het recente AIV-rapport *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten*⁵ te lezen dat er voor Afghanistan pas na jaren van militaire inzet en besteding van ontwikkelingsgeld een ‘civil assessment’ is gedaan, dat wil zeggen: een beoordeling van de maatschappelijke situatie. Bij de uitzending van Nederlandse militaire naar Tsjaad gebeurde dat al helemaal niet. De AIV stelt dat met de Afghanistan-missie velerlei politieke doelen worden nagestreefd, maar maakt daar verder weinig woorden aan vuil; vrijwel de hele notitie is geschreven vanuit de gedachte dat ‘counter-insurgency’ het doel is en dat de besteding van ontwikkelingsgeld dat doel moet dienen. Het grote probleem is vooral het gebrek aan samenwerking tussen alle internationale actoren, aldus de AIV — een technisch probleem dus.

Het AIV-rapport is een treffende illustratie van het verschijnsel dat in grote interventieoperaties de complexe sociale, culturele, etnische, economische en politieke processen waarin mensen aan hun leven en maatschappij

proberen vorm te geven — zeg maar: de ‘normatieve agenda’ die Duyvesteyn noemt — bijna nooit leidend zijn. Zelfs al wordt die agenda hardop verwoord — zoals tot op zekere hoogte wordt gedaan in Den Haag, in de hoofdsteden van landen als Zweden, Noorwegen en Groot-Brittannië, door sommige ngo’s en door sommigen binnen de VN, zoals voormalig VN-gezant Jan Pronk — dan nog overheerst in de praktijk vaak een heel andere logica. De organisatiecultuur kan doorslaggevend zijn (zie bijvoorbeeld de belemmerende bureaucratische structuur van de VN), een focus op de korte termijn (noodhulp, de wens om de eigen kiezers of achterban snelle resultaten te laten zien) of grote politieke of economische belangen van landen die haaks staan op hun normatieve agenda in een bepaalde regio.

Er zijn allerlei buitenlandpolitieke obstakels die de internationale inzet voor de mensen in Darfur vertroebelen

In april 2004, toen de wereld moord en brand schreeuwde over de moordpartijen in Darfur, toostte de Britse ambassadeur in Soedan bij de officiële opening van een luchtverbinding tussen Londen en Khartoum met een van de leiders van het Soedanese regime op de economische banden tussen de twee landen. Diezelfde ambassadeur kon mij haarfijn uitleggen dat ten aanzien van Darfur een ‘integrated approach’ noodzakelijk was, waarbij de ‘root causes’ van het conflict moesten worden aangepakt. Hij stond me niet in de maling te nemen. Het was gewoon zo dat hij afwisselend het ene of het andere gezicht opzette waarmee zijn regering opereerde in het internationale verkeer. Intussen weet het regime in Khartoum, gepokt en gemazeld na tientallen jaren manoeuvreren op het internationale podium, heel goed wanneer

het ernst is en wanneer er sprake is van praatjes voor de bühne.

Een ander voorbeeld. Terwijl de Amerikaanse regering, daartoe aangedreven door een opmerkelijk bont en ten dele wellicht wat naïef gezelschap van binnenlandse protestbewegingen⁶, zich de afgelopen jaren in het openbaar hard uitliet over de wreedheden in Darfur, bracht de sterke man achter de etnische zuiveringen ter plaatse, het hoofd van de Soedaneese geheime dienst, Salah

Richting Khartoum wordt veel geblaft, maar de Soedanezen weten dat er toch niet doorgebeten wordt

Gosh, een bezoek aan de CIA. De Soedanezen werken naar verluidt goed samen met de vs in Irak, waar zij diep geïnfiltrerd zijn in opstandige bewegingen. Dat wil zeker niet zeggen dat de veroordelingen van het geweld in Darfur vanuit het State Department of USAID dienen ter versluiering van dit complot. Het is eerder zo dat binnen de Amerikaanse overheid verschillende opvattingen leven en uiteenlopende belangen worden gediend. Onder president Bush zetten het Pentagon en de geheime diensten de toon, met hun 'war on terror'. Onder Obama is de retoriek veranderd. Of dat ook tot andere daden op de grond zal leiden valt nog te bezien.

Er zijn, kortom, allerlei buitenlandpolitieke obstakels aan te wijzen die de internationale inzet voor de mensen in Darfur — gepleegd onder de politiek correcte noemer van het streven naar een vrije, veilige, democratische ontplooiing van de *civil society* aldaar — vertroebelen. Elders is ook al uitvoerig gewezen op andere factoren, zoals de niet te stillen oliebehoefte van China, de Russische wapenhandel die met Khartoum goede zaken doet en de geopolitieke en oliebelangen van onze Europese bondgenoot Frankrijk in Tsjaad. In de vn Veiligheidsraad mogen

China en Rusland te boek staan als de notoire dwarsliggers, vrij van hypocrisie is de internationale diplomatieke arena zeker niet. Richting Khartoum wordt veel geblaft, maar de Soedanezen weten dat er toch niet doorgebeten wordt.

NAAR EEN SOLIDE TEGENMACHT

Hoe moet een gerichte interventie in Darfur er uitzien? Waar medio 2004 nog sprake was van het afdwingen van *regime change*, is die dreiging nu uit de lucht. En al was daar nu wel een sterke coalitie voor te vinden, dan nog bracht het geen soelaas. Verwijdering van de machthebbers in Khartoum lost immers geen structurele problemen op. De buitenlandse inzet moet, zoals gezegd, langdurig van aard en multidimensionaal van opzet zijn.

Het in mei 2006 afgesloten Darfur Peace Agreement (DPA) was een doodgeboren kindje. De onderhandelingen over een vredesverdrag staan op een laag pitje, die moeten snel worden opgeschroefd. Niet alleen de regering in Khartoum en rebellenfracties moeten daarin worden betrokken, maar ook lokale leiders, intellectuelen, de diaspora en buurlanden als Tsjaad (dat bevriend is met Frankrijk). De potentiële winst van samenwerking en verzoening moet groter zijn dan het rendement van gewapend optreden.

Een sterke leger- en politiemacht moet de mensen in de kampen en daarbuiten beschermen tegen agressie. De 'hybride' vredesmacht die opereert onder de vlag van de vn en van de Afrikaanse Unie en die bij lange na niet op volle personele en logistieke sterkte is, wordt consequent tegengewerkt door de Soedaneese regering. Grote internationale druk is geboden om te zorgen dat deze troepenmacht, die met 26 duizend mensen de grootste vredesoperatie ter wereld gaat vormen, haar werk kan doen én om bij herziening van haar mandaat in de vn Veiligheidsraad een aanzienlijke verruiming daarvan af te dwingen.

Onderwijl moet het regime in Khartoum verder geïsoleerd worden van de mondiale netwerken waar ze zo goed aan verdient. Economische sancties zijn zinvol (waarom leggen de Neder-

landse overheid en ngo's niet meer druk op pensioenfondsen, opdat die niet meer beleggen in bedrijven die in Soedan actief zijn?). Ook het arrestatiebevel dat het Internationaal Strafhof heeft uitgevaardigd tegen president Al Bashir is een stap in die richting. Critici stellen dat het klemzetten van Khartoum de polarisatie alleen maar verscherpt. De uitwijzing van dertien grote noodhulporganisaties beschouwen zij als een bewijs daarvan. Die redenering snijdt geen hout: ook eerder al bood Khartoum vooral tegenwerking, geen ondersteuning. Het is wel zaak dat de internationale gemeenschap volhoudt en doorzet. Andere Afrikaanse of Arabische landen moeten onder druk worden gezet om Al-Bashir te arresteren als hij zich daar vertoont. Deze zaak van het Strafhof schept hoe dan ook een precedent — dat kan in positieve zin zijn, maar ook in negatieve zin.

52 Officieel worden veel elementen van de hier beschreven cocktail van interventies op dit moment al gereserveerd door vooruitstrevende onderdelen van de internationale gemeenschap. Maar: *the devil is in the detail*. Politieke retoriek volstaat niet. Er moet focus zijn, waarachtige politieke wil en doorzettingsvermogen. Er moet strategisch worden gewerkt in plaats van ad hoc. Er moeten *multilevel*-analyses worden verricht die duidelijk maken waar men op welk moment moet duwen, trekken of masseren, welke banden met individuen of groepen spelers moeten worden aangehaald of verbroken, wanneer men zich publiekelijk moet uitspreken en wanneer het beter is achter de schermen druk uit te oefenen. Op internationale schaal moet een 'enabling environment' worden geschapen die ruimte biedt om stappen te zetten. Dat lukt niet zonder een verfijnd kennisapparaat en denktanks die regelmatig updates en analyses afleveren.

Om de stap te zetten van een goede analyse naar het inzetten van een solide tegenmacht om de ontwikkelingen in Darfur ten goede te keren is het nodig dat binnen een belangrijk gremium als de Europese Unie, maar ook binnen een klein land als Nederland de politieke discussie veel scherper wordt gevoerd dan nu het geval

is. Politieke partijen die voorstander zijn van interveniëren — zoals de PvdA — moeten een publiek debat aangaan met politieke partijen die stelselmatig een hogere prioriteit voor Afrika in het buitenlandbeleid tegenwerken en die uitzending van Nederlandse militairen naar Afrika tegenhouden, zoals het CDA de afgelopen jaren heeft gedaan.

De vraag is niet óf Den Haag of Brussel zich tot Soedan moet verhouden (intervenieren of niet intervenieren?), maar hoe

Nederland is geen wereldmacht. Maar juist omdat Darfur — hoe pijnlijk ook, gegeven de enorme aantallen slachtoffers die er vallen — op wereldschaal ook geen prioriteit heeft, kunnen de Nederlandse overheid en Nederlandse ngo's die in internationale netwerken macht opbouwen wel degelijk verschil maken. Laat Den Haag het initiatief nemen voor het opstarten van een Europa-brede campagne voor een Europese *Human Security Response Force*, die in regio's als Darfur zal kunnen interveniëren — en dan niet volgens het jacht-op-terroristen-stramien dat nu onder leiding van de Amerikaanse troepen in Afghanistan wordt gevolgd, maar met als doel bescherming van de bevolking, wederopbouw en verzoening.

Verder is het zaak dat Nederlandse ngo's, die om het pleisterplakken in de kampen te kunnen voortzetten iedere openbare veroordeling van wie dan ook uit de weg gaan, hun apolitieke insteek loslaten. Publiekscampagnes waarin het geweld in Darfur wordt vergeleken met de Holocaust raken kant noch wal. Dit conflict is een in essentie politieke strijd waarbij tal van gevestigde belangen — in Khartoum, maar ook in de hoofdsteden van buitenlandse machten — een rol spelen. Alleen met een dergelijke analyse komen de juiste oplossingen in beeld.

MONDIALE RECHTVAARDIGHEID

‘Legitieme autoriteit en orde worden van onderaf gevormd; via *social engineering* van bovenaf komen zij niet tot stand’, aldus Isabelle Duyvesteyn. Uit mijn verhaal moge blijken dat ik, net als zij, van mening ben dat alleen in een langdurig proces, met stappen voor- en achteruit, de mensen in Darfur en Soedan aan eigen democratische staatsinstituties vorm kunnen geven. Maar anders dan Duyvesteyn denk ik niet dat dat proces enkel kans van slagen heeft als het een louter binnenlandse aangelegenheid blijft — sterker nog, een puur interne aangelegenheid kan het per definitie niet zijn. Darfur en Soedan zijn op talloze manieren vervlochten met allerlei regionale en mondiale verbanden. Globalisering en daardoor aangedreven moderniseringsprocessen in Darfur verbinden elke wereldburger — ons allemaal — met wat daar van dag tot dag gebeurt. De vraag is dus niet óf Den Haag of Brussel zich tot Soedan moet verhouden (interveniëren of niet interveniëren?), maar hoe.

Hypocrisie in het Soedan-beleid van staten, bedrijven, ngo’s en internationale organisaties dient te worden ontmaskerd, telkens opnieuw. De grootste lokale hinderpaal voor het realiseren van veiligheid en democratie in Soedan, te

weten het regime in Khartoum, moet politiek en economisch worden geïsoleerd. Intussen verdienen burgers wier leven op het spel staat bescherming van een militaire interventiemacht. De inzet daarvan moet nadrukkelijk geen doel op zichzelf zijn maar een middel tot iets hogers: staatsopbouw in brede zin, dus inclusief een veerkrachtige Soedanese *civil society*.

Het zal duidelijk zijn dat ik Duyvesteyns slotpassage over de destructieve uitwerking van de normatieve agenda die ten grondslag zou liggen aan de huidige interventiepraktijk niet onderschrijf. Het is juist het gebrek aan een werkelijk humanitaire agenda, aan een politiek leidend ideaal om macht en welvaart wereldwijd te delen, dat conflicten laat voortduren. Een consequent beleid in die richting zou logischerwijs grote gevolgen hebben voor lokale machthebbers, maar het zou ook betekenen — en daar ligt waarschijnlijk de crux — dat mondiale grootmachten en transnationale elites invloed en inkomstenbronnen moeten inleveren.

Humanitaire interventie is — overigens net als ‘ontwikkelingssamenwerking’ of ‘internationale samenwerking’ — een politiek project dat obstakels wegneemt voor maatschappelijke veranderingen die leiden tot mondiale rechtvaardigheid.

Noten

- 1 Zie Paul D. Williams en Alex J. Bellamy: ‘The responsibility to protect and the crisis in Darfur’, in: *Security Dialogue*, 36/1, maart 2005, p. 37.
- 2 De term is van Mark Duffield.
- 3 Alex de Waal, geciteerd in ‘Darfur is een proces van verstedelijking’, in: *Vice Versa*, 43/2, 2009, p. 30-33.
- 4 De term is van Alex de Waal.

- 5 AIV-advies nr. 64, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 6 april 2009.
- 6 Onder Bush jr. gingen tienduizenden Amerikanen de straat op — een bonte mix van leiders en aanhang van Afro-Amerikaanse organisaties, rechtse christenen, progressieve studenten en filmsterren — om

bedrijven onder druk te zetten om in Soedan te desinvesteren en de publieke opinie zodanig te bewerken dat president Bush zich genoodzaakt zou zien zijn stem tegen Khartoum te verheffen. Dat lukte, zelfs al was Soedan al geschrapt uit de As van het Kwaad omdat het goed samenwerkte in de strijd tegen Al Qaida.

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden (4)

De geforceerde transformatie van de *security fabric* in Irak

MIENT JAN FABER

Elk land heeft een *security fabric*, waaronder wordt verstaan het raster van zijn formele en informele veiligheidspatronen: de land-, zee- en luchtstrijdkrachten, de politie in al haar afdelingen (verkeer, oproer, buurt, recherche, bewaking, marechaussee et cetera), private veiligheidsdiensten, buurtwachters en wat dies meer zij. In tijden van onderdrukking, oorlog en interventies van buitenaf verandert de *security fabric* van een land ingrijpend. Formele veiligheidspatronen worden aangevuld met of vervangen door informele patronen waarvan een deel zich na verloop van tijd weet te formaliseren — en omgekeerd. In samenlevingen waar reeds langere tijd een conflict heerst, zijn actoren binnen de formele en informele veiligheidsstructuren vaak concurrenten van elkaar.

Het uitgangspunt voor dit artikel is de stelling dat de transformatie van de *security fabric* een cruciale indicator is voor het verloop van een conflict. Inzicht in het 'veiligheidsraster' van een land is een belangrijke voorwaarde voor het onderkennen van en preluderen op de consequenties van een interventie. In dit artikel staan centraal de militaire interventie in Irak in 2003 — door een internationale coalitie onder aanvoering van de vs — en de transformatie

van de *security fabric* die daarvan het gevolg was. Was deze transformatie (te) voorzien? En hoe is deze transformatie tegemoet getreden door de interveniërende coalitie? Tot slot maak ik een paar opmerkingen over de Nederlandse inbreng ter zake.

HET OUDE REGIME

Saddam Hussein was een wrede dictator. Het veiligheidsraster dat hij had opgebouwd was strak en verticaal georganiseerd. Om de staat — dat wil zeggen: Saddam c.s. — te beschermen werden de vrijheden van de Iraakse burgers tot een minimum beperkt. De pers was volledig aan banden gelegd. De krijgsmacht was georganiseerd in verschillende lagen: het reguliere leger diende ter bescherming van het territorium, terwijl de gewone en de speciale Republikeinse Gardes het staatsapparaat moesten beveiligen. De veiligheidsdiensten waren onderverdeeld in de paramilitaire politie, de grensbewaking, de door zoon Qusay gecommandeerde speciale veiligheidsdienst, de Mukhabarat (inlichtingendienst), het project 858 voor het afluisteren van mobiele telefoons, de Vrienden van Saddam (bodyguards), enzovoort. Bovendien waren er troepen *in the wing*, waartoe onder andere de Fedayeen Saddam (vooral jongelui met een strafblad), de Jeruzalem-brigades, het jeugdleger (stadsverdediging) en de Leeuwen van Saddam (vergelijkbaar met de Hitler Jugend) behoorden.¹

54

Over de auteur Mient Jan Faber is bijzonder hoogleraar 'Human security in war situations' aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Noten zie pagina 61

Maar dit waren slechts de formele veiligheidsstructuren in Irak. In een dictatuur proberen mensen zich te beveiligen tegen de willekeur van de almachtige staat door ondergrondse en soms zelfs bovengrondse veiligheidsstructuren op te richten, vaak met knooppunten in het buitenland. Toen ik in de late herfst van 2001 in Irak en omgeving was, heb ik een poging gedaan deze informele veiligheidsstructuren in kaart te brengen.

Inzicht in het 'veiligheidsraster' van een land is een belangrijke voorwaarde voor het preluderen op de consequenties van een interventie

Op de heenreis had ik in Damascus een ontmoeting met de huidige premier van Irak, Nouri al-Maliki, toentertijd leider van de in 1957 door (de latere) ayatollah Baqir al-Sadr opgerichte islamitische politieke partij al-Dawaa (Opwekking). Saddam had Dawaa in de ban gedaan en Maliki zat ondergedoken in Syrië. Hij informeerde mij over de verzetsactiviteiten van zijn ondergrondse beweging in Irak en de hoge prijs in mensenlevens die daarvoor betaald werd. Ook spraken we over de schisma's binnen de sjiitische moslimbeweging in Irak en ik nam me voor zowel in Irak als in Iran hierover meer te weten te komen.

Toen ik eenmaal in Irak was, werd me al snel duidelijk dat de spanning zich vooral voordeed tussen de volgelingen van de tijdens de Irak/Iran-oorlog (1980-'88) naar Teheran uitgeweken ayatollah Mohammed Baqir al-Hakim en zijn evenknie, de in Irak achtergebleven ayatollah Mohammed Sadiq al-Sadr. Laatstgenoemde kreeg in de jaren negentig, toen Irak gebukt ging onder een internationale boycot, van Saddam de 'zegen' om op vele plaatsen in

het land in de moskee voor te gaan en religieuze scholen op te richten. Een van zijn trouwe volgelingen vertelde me dat ayatollah al-Sadr steevast zijn vrijdagse preken besloot met de woorden 'Down with Israel, down with America'. Maar tevens kapittelde hij op een subtiele manier de schaduwzijden van het Saddam-regime. Aldus bouwde ayatollah al-Sadr een keten van vrijplaatsen (moskeeën) op, een informele veiligheidsstructuur waarin het verzet tegen Saddam gevoed werd. In 1999 werd hij door het regime vermoord. Zijn jongste zoon Muqtada overleefde de aanslag en zou na de invasie van 2003 de beweging van Sadristen oprichten, voorzien van een militaire vleugel, het Mahdi-leger.²

In (Iraaks) Koerdistan en enige tijd later in Teheran (Iran) maakte ik nog voor de invasie kennis met aanhangers uit de omgeving van ayatollah al-Hakim en zijn politieke beweging SCIRI (Supreme Council of the Islamic Revolution in Iraq). De geestelijke die het gezag uitoefende over de militaire vleugel, de Badr-brigade, kwam mij in december 2001 in Den Haag opzoeken voor 'nader overleg'. De indruk die na de gesprekken bleef hangen was dat niet alleen de kloof tussen de sjiieten en de soennieten, waar Saddam zijn macht op gebouwd had, diep was, maar dat ook de sjiieten onderling gevangen zaten in een politieke strijd. Gelet op de voorgeschiedenis, de breuk die is ontstaan tijdens de Irak/Iran-oorlog, is deze strijd begrijpelijk. De spanning was overal voelbaar: in roerige tijden een recept voor een godsdienstoorlog.

Het Koerdische verzet tegen Saddam was slechts gedeeltelijk ondergronds. Een aanzienlijk deel van Koerdistan, in het noorden van Irak, was in 2001, aan het eind van de Golfoorlog, door de VN tot *safe area* opgewaarderd. Goed getrainde en goed bewapende peshmerga's (Koerdische soldaten) waren alom aanwezig en maakten het gebied vrijwel ontoegankelijk voor de veiligheidsdiensten van Saddam. De droom van alle Koerden is een onafhankelijk Koerdistan. De verhouding tussen Koerden en Arabieren staat alleen al om die reden onder

permanente druk. In de oude hoofdstad Sulemaniya werd ik een middag lang bijgepraat door het hoofd van de inlichtingendienst over de betrouwbaarheid van het Iraakse leger. 'Als het er op aankomt, zullen ze niet voor Saddam vechten', zei hij. Goed gedocumenteerd informeerde hij mij ook over de terroristische groep Ansar al-Islam³, die niet ver van Halabja een basis had ingericht in het onherbergzame gebied aan de grens met Iran en contacten met Al Qaida onderhield. In het gesprek viel de naam van

Merkwaardig genoeg was 'regime change' nauwelijks een punt in het publieke debat dat voorafging aan de interventie

al-Zarqawi, de man die later de aanvoerder van Al Qaida in Irak zou worden. Voor de invasie fungeerde Zarqawi als koerier en trok hij in een wijde regio van de ene naar de andere plek; ook in Bagdad was hij gesignaleerd. De baas van de inlichtingendienst liet me foto's van gevangenen genomen terroristen zien en nodigde me uit voor een bezoek aan de gevangenis.

56 Langzaam maar zeker kreeg ik een helderder beeld van de formele en informele *security fabric* in Irak. Het was een gevarieerd en complex weefsel dat alleen door een sterke staat — en Saddam had zijn versie daarvan geschapen — enigszins in bedwang zou kunnen worden gehouden. Het viel mij op dat velen in Irak zich terdege bewust waren van dit fenomeen en zich zorgen maakten over de situatie na afloop van een invasie. Er bestond weinig twijfel over de bedoelingen van de vs. De invasie was aanstaande, alleen de datum was onbekend. In mijn aantekeningen uit die tijd lees ik: 'We willen bevrijd worden van Saddam. Maar wie helpt ons aan een nieuwe krachtige staat? We zijn niet voorbereid op deze taak. Wij vertrouwen elkaar niet.'

2003: WISSELING VAN DE MACHT

Op 31 oktober 1998 tekende president Clinton de Iraqi Liberation Act.⁴ Daarin staat te lezen: 'The us support efforts to remove the regime headed by Saddam Hussein from power.' Het vertrouwen in Saddam werd definitief opgezegd. Vanaf dat moment was de officiële politiek van de vs: aansturen op *regime change* en een *transition to democracy*. Voor president Bush, de opvolger van Clinton, was de inzet van een eventuele interventie in Irak dan ook zonneklaar. Elk land dat de vs daarbij (politiek) zou steunen wist, met andere woorden, waarop het intekende.

Merkwaardig genoeg was *regime change* nauwelijks een punt in het publieke debat dat voorafging aan de interventie in maart 2003. Dat debat spitste zich vooral toe op de vraag of het internationale recht niet geschonden zou worden als de interventie zou geschieden zonder toestemming van de vn Veiligheidsraad — een belangrijke kwestie, maar niet de hamvraag. De grote vraag zou toch moeten zijn of er een alternatief voor het regime van Saddam beschikbaar was om de rust in het land te handhaven. De vs leken zich hieromtrent weinig zorgen te maken, gezien de vaart waarmee Bush op een interventie aanstuurde. Weliswaar werden honderden Irakezen uit de diaspora opgetrommeld en naar de vs gehaald voor een korte training in het besturen van de centrale instituties in Irak, maar de existentiële veiligheidsvragen werden niet gesteld, laat staan beantwoord: wie handhaaft de orde in Irak vanaf het moment dat het regime van Saddam verslagen is? Hoe zal de (formele en informele) *security fabric* eruit gaan zien nadat het regime van Saddam verwijderd is? Is het risico niet groot dat met de val van de dictatuur de doos van Pandora opengaat? Wat gaan de duizenden mannen doen die de veiligheidsinstellingen van Saddam bevolken? Gaan ze op eigen houtje verder met vechten? En hoe zit het met de slachtoffers van Saddams regime, zullen er overal rekeningen vereffend worden, zonder dat er een instantie is die dat kan voorkomen of

in wettige banen leiden? Kortom, wat staat ons te wachten als het veiligheidsraster ingrijpend verandert zonder de sturing van bovenaf die er tot dusverre wel is geweest?

Aan de hand van een eenvoudige, theoretische schaal waarop de onderlinge relatie tussen individuele vrijheden en staatsveiligheid tegen elkaar worden afgezet, valt te illustreren wat er in Irak gebeurde (zie figuur 1). Aan de linkerkant van de schaal bevindt zich de natuurstaat van Thomas Hobbes: een land zonder een staat die bij machte is de individuele vrijheden van de burgers voor zover nodig aan banden te leggen. In zo'n land kan iedereen doen en laten wat hij wil, zijn alle beperkingen verdwenen en triomfeert de negatieve vrijheid.⁵ Volgens Hobbes zal 'a war of all against all' het gevolg zijn.⁶ Aan de andere kant van de schaal bevindt zich een staat die zichzelf beschouwt als de vertegenwoordiger van de 'general will'⁷ en die bijgevolg alle individuele vrijheden buiten de wet verklaart. In de terminologie van Rousseau en Berlin⁸, zou dit idealiter een situatie van positieve vrijheid moeten opleveren. In de werkelijkheid hebben we veeleer te maken met dictaturen en het alomtegenwoordige oog van heersers van het type Saddam Hussein of Jozef Stalin: niemand mag en kan meer ruimte voor zichzelf reserveren. In zijn boek *Nineteen eighty-four* typeert George Orwell een dergelijke situatie met de uitdrukking 'Big Brother is watching you'.⁹ In het midden van de schaal, vanaf nu aangeduid als de H(obbes)/O(rwell)-schaal, bevindt zich de liberale democratie die met recht van spreken beweert het juiste evenwicht te representeren tussen staatsveiligheid en individuele vrijheden. Rechts daarvan poseren de autoritaire staten, links de fragiele staten.¹⁰

Wat er in het voorjaar van 2003 in Irak plaatsvond, was *regime change* op de meest

radicale wijze. De Orwelliaanse staat van Saddam Hussein werd door Bush c.s. vernietigd en vervangen door een Hobbesiaanse staat, een oorlog van allen tegen allen.

ALLEN TEGEN ALLEN

Hobbes heeft ons ingeprent dat de hoofdtak van de staat (Leviathan) het handhaven van rust en orde in de samenleving is. Indien de staat niet bij machte is dat te doen of, erger nog, van het toneel verdwijnt, is iedereen vogelvrij. In de nakende Hobbesiaanse oorlog in Irak werd iedereen deel van het probleem. Want zonder gezaghebbende scheidsrechter (staat) is er geen oplossing. In Irak moest de nieuwe staat van de grond af worden opgebouwd. Intussen was er een overal zichtbare tendens om surrogaatstatjes op te richten, 'self-organized security zones'¹¹ waarin mensen zich terugtrekken omwille van hun eigen veiligheid.

In oktober 2003 was ik in Bagdad aanwezig bij een vergadering van meer dan honderd tribale leiders (stamoudsten) die probeerden een gezamenlijk beleid te formuleren tegenover de Amerikaanse bezettingsmacht — wat mislukte. Ze bleken vooral elkaars concurrenten en voelden zich bij uitstek verantwoordelijk voor het beschermen van hun stamgenoten, met inbegrip van diegenen die vanuit de steden naar hun eigen stamgebied trokken, op zoek naar veiligheid. De volgende dag heb ik me laten rondrijden door Sadr City, een straatarme miljoenenwijk in Bagdad waar de eerder genoemde geestelijk leider Muqtada al-Sadr het centrum van zijn verzet tegen de Amerikaanse bezetters aan het organiseren was. Zonder toestemming waren buitenstaanders niet meer welkom in de wijk. Zijn volgelingen vertelden dat ze in april met bloemen langs de kant van de weg hadden

H(obbes) — — — fragiele staat — — — liberale democratie — — — autoritaire staat — — — O(rwell)

Figuur 1 De H/O-schaal

gestaan om de Amerikaanse bevrijders te verwelkomen, maar op hun spandoeken was ook te lezen: 'Liberation yes, occupation no!' Inmiddels hadden de Amerikanen en de Britten, onder de druk van de VN, toch de rol van bezetter geaccepteerd.¹² Zij waren daartoe gedoemd. Omdat ze voor *regime change* waren gegaan zonder voor een alternatief regime te zorgen, dienden ze nu zelf die schier onmogelijke taak te gaan vervullen.

De Hobbesiaanse oorlog werd aanvankelijk gevoed door het verzet tegen de 'Amerikanen' en kwam om voor de hand liggende redenen uit de hoek van terroristen (Al Qaida) van wie velen een *safe haven* hadden gevonden in de soennitische tribale gebieden, van de Sadristen die zich organiseerden in de arme wijken van grote steden en van verzetsgroepen van (soennitische) oud-Baathisten. Pas toen op 22 februari 2006 soennitische terroristen de sjiietische Gouden Moskee in Samara vernietigden, breidde de oorlog zich razendsnel uit. In Bagdad gingen soennieten en sjiieten elkaar te lijf. De straten vulden zich met lijken; wijken werden gezuiverd van onwelgevallige elementen. De stad veranderde in een hel.

De resultaten zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar. Toen ik in mei 2009 vier dagen in Bagdad verbleef, stikte het er nog van de afgesloten wijken, slagbomen, wegversperringen en gewapende buurtwachters. Maar het moorden was opgehouden. De graven waren vol. De vermoeidheid en de schok van gruwelijke jaren was op vele gezichten te lezen.

58

FRAGIELE STAAT

Tijdens de jarenlange Hobbesiaanse oorlog is met vallen en opstaan en onder hevige druk en bemoeienis van de vs, wel een nieuwe staat opgebouwd in Irak. Het is een staat die, met ruggensteun van de Amerikaanse troepen, geleidelijk aan meer greep leek te krijgen op de veiligheidssituatie in het land. Van cruciaal belang voor dit proces van staatsvorming onder het aloude motto 'security first'¹³ waren

de gelegenheidsbondgenootschappen die de Amerikanen sloten met belangrijke voormalige tegenstanders uit soennitische kringen en die gebaseerd waren op een gedeelde afkeer van het Al Qaida-terrorisme. Het was sjeik Satter abu Risha uit Ramadi in de provincie Anbar die het voortouw nam en die eind 2006 soennitische stammen overhaalde de Amerikanen te hulp te roepen om het juk van Al Qaida af te werpen, onder het motto 'de vijand van mijn vijand is mijn vriend'.¹⁴ Ettelijke tienduizenden soennitische rebellen (Zonen van Irak), velen van hen woonachtig in de soennitische wijken van Bagdad, werden officieel of inofficieel toegevoegd aan de politiemacht van Irak. Van de ene op de andere dag werden ze van patrouillerende rebellen patrouillerende politiemannen, veelal in de wijk waar ze woonden. De Amerikanen waren effectieve bemiddelaars geworden.

Onder hevige druk van de vs is in Irak een nieuwe — fragiele — staat opgebouwd

Op de H/O-schaal beweegt Irak zich nu naar het midden toe. Of het land daar ooit zal aankomen valt te bezien. Voorlopig is Irak nog een fragiele staat. Misschien wordt het geen liberale democratie, maar springt het over het midden heen en komt het tot stilstand in de gedaante van een autoritaire staat. De huidige premier al-Maliki heeft zich laten ontvallen voorstander te zijn van een sterke staat gestut door een meerderheid in het parlement, als alternatief voor het tijdrovende consensus-systeem dat nu gehanteerd wordt.¹⁵ Die opmerking is hem vooral door de Koerden niet in dank afgenomen. Wil hij soms een tweede 'Saddam' worden? Onder de Arabieren is zijn populariteit echter groeiende: geen nieuwe Saddam, maar wel een voorstander van een veiligheidsstaat. Eind juni 2009 vergeleek al-Maliki het vertrek van de

Amerikanen met de beëindiging van de Britse bezetting in 1920.¹⁶ Ook toen gebeurde dat onder druk van een rebellerende bevolking.

Toch heb ik deze zomer in Bagdad veelvuldig de bezorgde vraag gehoord of het vertrek van de Amerikanen, om te beginnen uit de steden, niet te vroeg komt. Nieuwe aanslagen in enkele 'kritieke' steden (Bagdad, Mosul, Kirkuk), vlak na een gedeeltelijke terugtrekking van de Amerikanen, zijn een teken aan de wand. Ook de houdbaarheidsdatum van de verhoudingen tussen de sjiïeten en de soennieten lijkt afhankelijk van de Amerikaanse aanwezigheid. Voormalige soennitische militanten worden hier en daar weer even snel uit de politie verwijderd als zij erin zijn opgenomen. Of Irak nu een fragiele staat blijft of een autoritaire staat wordt, de liberale democratie ligt er in ieder geval ver achter de horizon.

WIE VALT WAT TE VERWIJTEN?

De vs valt veel te verwijten, heel in het bijzonder dat zij in Irak aan een *regime change* zijn begonnen zonder zich te realiseren wat de voorspelbare Hobbesiaanse gevolgen daarvan zouden zijn. Datzelfde verwijt is van toepassing op al die landen die de invasie militair en/of politiek gesteund hebben. Ofschoon de verleiding om naar huis te gaan nu en dan groot was — 'mission accomplished!' — hebben de Amerikanen (en de Britten) zich niet voortijdig teruggetrokken uit Irak en de troep de troep gelaten. Dat er veel fouten zijn gemaakt doet daar niets aan af.

Andere landen die aanvankelijk actieve steun leverden aan de invasie zijn onder druk van hun bevolking wel voor hun verantwoordelijkheid weggelopen, Spanje en Italië voorop. De oorlog werd daar inzet van de parlementsverkiezingen en toen de oppositie won verlieten de troepen het strijdtoneel. De nieuwe regering had geen enkele boodschap aan toezeggingen gedaan door haar voorganger. Ze schrapte de aangegane verplichtingen in Irak en loochende daarmee de complexiteit van het Hobbesiaanse drama.

Het tijdens de campagnes gebezigde argument dat het vertrek van de buitenlandse troepen de vrede in Irak juist zou bespoedigen, was een gotspe waar een weldenkende politicus zich voor zou moeten schamen.

Het doel van Bush om via 'regime change' een democratie te vestigen was een wensdroom

Waren er andere opties voorhanden om langs de weg van militaire interventie niet alleen *regime change* te bewerkstelligen, maar ook een liberale democratie te vestigen? De H/O-schaal laat zien dat de opties beperkt zijn. Democratie is meer dan een verzameling spelregels waarlangs de besluitvorming zich voltrekt; zij veronderstelt ook een nationaal bewustzijn en burgerschapszin. Deze kwaliteiten zijn niet aangeboren, maar moeten ontwikkeld worden. Ze kunnen ook niet van buitenaf worden opgelegd. Het wezen van een democratie ontwikkelt zich binnenin een samenleving en komt onder meer tot uiting, via verkiezingen, in een representatieve volksvertegenwoordiging. Indien Irak in eerdere tijden, voordat Saddam aan de macht kwam en een dictatuur vestigde, een functionerende democratie had gekend, dan was één voorwaarde om via *regime change* op-nieuw een democratie in te voeren — collectief geheugen — wellicht nog aanwezig geweest. Maar Irak kende een andere voorgeschiedenis, met als gevolg dat een interventie van buitenaf het land hetzij links dan wel rechts van het midden op de H/O-schaal zou achterlaten. In fragiele staten kan de liberale democratie niet aarden omdat zeer velen de soevereiniteit van de staat niet erkennen. In autoritaire staten kan de liberale democratie niet aarden omdat de soevereiniteit van de burger niet wordt erkend. Het doel van de regering-Bush om via *regime change* een democratie te vestigen in Irak was een wensdroom. Een ander Amerikaans ideaal,

te weten individuele vrijheid, werd wel gereïaliseerd, maar in de vorm van negatieve vrijheid, zonder de benodigde beperkingen.

Wellicht zou een Hobbesiaanse oorlog zijn voorkomen als voorafgaand aan de interventie meer tijd was genomen om met het verzet uit Irak een werkbare overgangsregering te vormen. Dan had een lokale *regime change* terstond na de val van Saddam kunnen plaatsvinden en niet pas na ruim een jaar van officiële (Amerikaans-Britse) bezetting. Maar die tijd gunde de regering-Bush zich niet, waarschijnlijk omdat het risico te groot was dat het momentum verloren zou gaan en Saddam van UNMOVIC¹⁷ een voldoende zou krijgen voor wat betreft het openbaren en vernietigen van zijn voorraden massavernietigingswapens.

Een andere optie, namelijk volledige Amerikaanse bezetting van het land, teneinde alle opstand bij voorbaat de kop in te drukken, was niet reëel omdat de weerzin daartegen veel te groot was — niet alleen in Irak, maar ook in de vs en elders. Geen van mijn gesprekspartners heeft ooit die optie gesuggereerd of voor wenselijk gehouden. De grootste gemene deler van alle krachten tegen Saddam was ‘vrijheid’. Bezetting stond gelijk aan onderdrukking en daar had men in Irak al genoeg van gehad.

60 In Nederland heeft een door de regering ingestelde onafhankelijke commissie de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar ‘de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder’.¹⁸

Om zicht te krijgen op de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee vormen van steun. De eerste vorm is van politiek-juridische aard en betreft het aandragen van volkenrechtelijke elementen die een inval rechtvaardigen. In feite gaat daar nu al jarenlang de discussie over in ons land. Een- en andermaal

heeft de regering gesteld dat het niet nakomen door Saddam van een reeks resoluties van de VN Veiligheidsraad inzake ontwapening (met daarin termen als *material breach*) voldoende was om de legitimiteit van een militair optreden te rechtvaardigen.¹⁹ De Tweede Kamer heeft deze argumentatie bezegeld.

De tweede vorm van steun is van politieke aard. Was de regering op de hoogte van de politieke doelstelling van de militaire operatie — *regime change* — en op welke gronden meende zij daaraan politieke steun te moeten geven? Daarover zijn nimmer vragen gesteld en ook de regering zelf heeft zich ter zake niet uitgelaten. Overigens was de regering wel degelijk doordrongen van de inzet van de operatie. Kort na mijn bezoek aan Irak van eind november en begin december 2001 heb ik op het ministerie van

De politieke steun van Nederland voor de inval had weinig te maken met de situatie in Irak. Het was slechts een gebaar richting de vs

Buitenlandse Zaken een ontmoeting gehad met staatssecretaris Dick Benschop (kabinet-Kok II), waarin ik hem uitvoerig informeerde over mijn bevindingen.²⁰ Bij die gelegenheid heb ik hem een vraag van mijn gesprekspartners uit Irak voorgelegd: is Nederland bereid om in EU-verband het initiatief te nemen tot een rondetafelconferentie ten bate van de Iraakse oppositie, teneinde haar te helpen bij het formuleren van een alternatief regime dat na een geslaagde *regime change* de macht moet overnemen in Irak? De volgende dag belde Benschop mij op met de mededeling dat hij gesproken had met minister Van Aartsen en dat zij beiden positief tegenover het verzoek stonden. Hij had zijn ambtenaren verzocht met mij contact te onderhouden. Het duurde ruim een maand eer ik een telefoontje

kreeg van de directeur Politieke Zaken. Die deelde mij mee dat men er na rijp beraad toch maar van afzag en dat mijn informatie was doorgegeven aan de Amerikaanse ambassade.

De regering-Kok was zich, kortom, bewust van de concrete inzet van een interventie, maar besloot op advies van de ambtelijke top er haar vingers niet aan te branden. Toen de aanval werd ingezet, ruim een jaar later, gaf een nieuwe regering onder leiding van premier Balkenende politieke steun aan de inval, zonder zich serieus te hebben afgevraagd welke gevolgen die voor de Iraakse bevolking zou kunnen hebben. Mij dunkt dat hier wat op te helderen valt. Waarom deinsde de regering-Kok ervoor terug om zich deze kwestie aan te trekken, na aanvankelijke instemming? Een argument dat ik later op vZ hoorde was dat de diplomatieke

mores niet toestaan dat je een bijeenkomst initieert over *regime change* met betrekking tot een land waarmee je op dat moment normale relaties onderhoudt. Saddam was een bevriend staatshoofd! Mijn gemoedsstemming op dat moment is niet relevant, wel mijn uiteindelijke conclusie. Die luidt dat de politieke steun van Nederland voor de inval in Irak weinig tot niets te maken had met de situatie in Irak. Het was slechts een gebaar richting de vs.

In de opdracht aan de onafhankelijke onderzoekscommissie staat geen woord over de doelstelling van de inval, *regime change*, terwijl die doelstelling juist een cruciaal onderdeel van het afwegingsproces had behoren te zijn. Wellicht kan de commissie dit aspect alsnog toevoegen aan haar onderzoek, ook al valt het helaas buiten de categorie 'in het bijzonder'.

Noten

- 1 Anthony H. Cordesman, *Iraqi intelligence and security forces and capabilities for popular warfare*, Washington, DC: CSIS, 16 januari 2003.
- 2 Patrick Cockburn, *Muqtada*, New York: Scribner, 2008.
- 3 Scott Peterson, 'The rise and fall of Ansar al-Islam', in: *Christian Science Monitor*, 16 oktober 2003.
- 4 *Iraqi Liberation Act of 1998*, Library of Congress, HR 4655.
- 5 Isaiah Berlin, 'Two concepts of freedom' (1958), in: Isaiah Berlin, *Four essays on liberty*, Oxford: Oxford University Press, 1969.
- 6 Thomas Hobbes / C.B. MacPherson (red.), *Leviathan*, Middlesex: Penguin, 1968 (1651).
- 7 Rousseau betoogt dat (positieve) vrijheid het resultaat is van 'participation in the process whereby one's community exercises collective control over its own affairs in accordance with the general will'. Zie: *Social contract*, deel iv.
- 8 Berlin was zich er wel van bewust dat deze situatie zou kunnen leiden tot een totalitair regime. Zie: Isaiah Berlin, *ibid.*
- 9 George Orwell, *Nineteen eighty-four*, Middlesex: Penguin, 1990 (1948).
- 10 M. Dekker en M.J. Faber, 'Human security from below in a Hobbesian society', in: *Security and Human Rights*, 19/1, januari 2008, Leiden: Brill, p. 37-44.
- 11 *Ibid.*
- 12 VN-Veiligheidsraadresolutie 1483 (2003).
- 13 Amitai Etzioni, *Security first. For a muscular, moral foreign policy*, New Haven/London: Yale University Press, 2007.
- 14 Dick Couch, *The sheriff of Ramadi*, Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2008.
- 15 Al-Maliki, Amerikaans-Arabisch televisiestation al Hurra, 12 mei 2009.
- 16 *International Herald Tribune*, 26 juni 2009, p.1.
- 17 UNMOVIC staat voor United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission. VN-Veiligheidsraadresolutie 1284, 17 december 1999.
- 18 Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak (commissie-Davids), nr. 3075101 (6 maart 2009), artikel 1.
- 19 Kamerbrief inzake Irak, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 april 2007.
- 20 Dit gesprek vond plaats op 20 december 2001, om 17.00 uur 's middags.

Noot van de redactie — Binnenkort in s&d: een reactie op bovenstaande artikelen van Bert Koenders, minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Grenzen trekken in het Koninkrijk

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden gaan op de schop. Curaçao en Sint Maarten willen autonome landen worden; Bonaire, Sint Eustatius en Saba ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland. Deze majeure operatie moet aanleiding zijn voor een discussie over slechte levensomstandigheden op de eilanden, vindt Marijke Linthorst. Den Haag moet eisen durven stellen. ‘Veel te lang heeft Nederland zich laten gijzelen door verwijten van neokoloniaal gedrag.’

MARIJKE LINTHORST

Het heeft in Nederland nauwelijks stof doen opwaaien, maar we maken op dit moment een historisch proces door: de wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Op dit moment wordt het Koninkrijk gevormd door drie landen: Nederland, het land de Antillen en het autonome land Aruba. Het land de Antillen bestaat uit de eilanden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aruba, dat zich in zijn ontwikkelingsmogelijkheden beperkt voelde door het land de Antillen, verwierf in 1986 de status van autonoom land. In 2000 sprak de bevolking van Sint Maarten zich bij referendum eveneens uit voor de positie van autonoom land. In 2004 (Saba en Bonaire) en 2005 (Curaçao en Sint-Eustatius) is aan de inwoners van de andere eilanden bij referendum gevraagd hoe zij hun staatkundige toekomst

wilden invullen. Curaçao koos voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk, Saba en Bonaire opteerden voor nauwere banden met Nederland. Alleen Sint Eustatius koos voor handhaving van het land de Antillen. Omdat hier geen draagvlak voor was bij de overige eilanden heeft Sint Eustatius zich aangesloten bij de keuze van Saba en Bonaire.

De opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben toegezegd de uitslagen van de referenda te zullen respecteren. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten Bes-eilanden) worden ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland en komen daarmee voor een belangrijk deel rechtstreeks onder Nederlandse verantwoordelijkheid te vallen. Curaçao en Sint Maarten krijgen de status van autonoom land, mits zij voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van gezonde financiën, adequate rechtshandhaving en goed bestuur. Om de eilanden de kans te geven met een schone lei van start te gaan, heeft Nederland toegezegd dat het € 1,7 miljard

Over de auteur Marijke Linthorst is redacteur van s&d en lid van de Eerste Kamer voor de PvdA.

van de € 2,4 miljard die het land de Antillen en de afzonderlijke eilanden samen aan schulden hebben zal overnemen. In ruil daarvoor moeten Curaçao en Sint Maarten toezicht accepteren op de geformuleerde randvoorwaarden.

Het voorstel voor de nieuwe staatkundige verhoudingen, inclusief de schuldsanering en de voorwaarden, is in 2006 vastgelegd in een Slotakkoord. Op Curaçao verwierp een meerderheid van de eilandsraad het Slotakkoord aanvankelijk. Men vond dat de voorwaarden en het toezicht getuigden van neokolonialisme. Na de verkiezingen in 2007 ging een nipte meerderheid van de nieuwe eilandsraad alsnog akkoord. Voorwaarde was wel dat het definitieve akkoord bij referendum nogmaals aan de bevolking zou worden voorgelegd. Dit is op 15 mei 2009 gebeurd: 52% van de bevolking stemde voor, 48% stemde tegen. Daarmee is in elk geval een belangrijke horde genomen en kan er op de ingeslagen weg worden voortgegaan.

De huisvesting van sommige mensen op de eilanden zou je in een derdewerldland verwachten, maar niet in het Koninkrijk der Nederlanden

Nederland is het enige land binnen het Koninkrijk waar geen referendum heeft plaatsgevonden over de nieuwe staatkundige verhoudingen. Daar is ook wel iets voor te zeggen. Stel dat de uitkomst van een dergelijk referendum zou zijn geweest dat de Nederlandse bevolking van de Antillen af wil, dan zouden we daar volgens de meeste juristen niet aan kunnen voldoen. Het internationaal recht gebiedt de ex-kolonisator de wens van de ex-koloniën te respecteren, ook als zij kiezen voor handhaving van de banden of integratie. Maar het feit dat Nederland naar het zich laat aanzien, anders dan de

Antillen en Aruba, niet kan beslissen om uit het Koninkrijk te stappen, betekent niet dat er geen discussie plaats zou kunnen en moeten vinden over de vraag hoe wij het Koninkrijk zien. Die discussie ontbreekt vooralsnog, afgezien van een onzinnige oproep van Hero Brinkman (pvv) om de Antillen op Marktplaats aan te bieden. Bij mijn weten kun je alleen iets wat je bezit te koop aanbieden. Nederland bezit de Antillen niet; Nederland vormt samen met de Antillen en Aruba het Koninkrijk der Nederlanden.

De wijziging van de staatkundige verhoudingen zou bij uitstek een reden moeten zijn om eens na te denken over wat wij eigenlijk onder het Koninkrijk verstaan. Wat betekent het Koninkrijk, hoe willen wij daarbinnen met elkaar omgaan en zijn er binnen het Koninkrijk ook gemeenschappelijke waarden en normen waar wij elkaar aan willen houden?

ERNSTIGE MISSTANDEN

Een van de meest opmerkelijke ontwikkelingen in het proces van de staatkundige vernieuwing is dat, nu de Bes-eilanden bijzondere Nederlandse gemeenten worden, de betrokken Nederlandse ministeries zich ineens verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de voorzieningen op de eilanden. De gezondheidszorg moet een — ook naar Nederlandse maatstaven — fatsoenlijk niveau hebben; de vliegvelden moeten aan Europese veiligheidseisen voldoen; het onderwijs moet worden verbeterd. Vrijwel ieder beleidsterrein wordt ter discussie gesteld: het verschil met Nederland mag niet te groot zijn, maar het verschil met de Caribische omgeving ook niet, om een aanzuigende werking te voorkomen.

Deze discussie roept twee vragen op: waarom vindt ze nu pas plaats en waarom alleen ten aanzien van de Bes-eilanden? Zou het niet erg zijn geweest als er bijvoorbeeld op het vliegveld van Bonaire een groot ongeluk was gebeurd toen Bonaire ‘alleen nog maar’ deel uitmaakte van het Koninkrijk? En is de veiligheid van het vliegveld van Sint Maarten geen onderwerp van

zorg? Uiteraard is de Haagse verantwoordelijkheid voor een gebied dat voor nauwere banden met Nederland kiest een andere dan die voor een gebied dat een autonome positie binnen het Koninkrijk wil innemen. Maar de eilanden — ook Aruba — hebben er allemaal voor gekozen binnen het Koninkrijk te blijven. Dat is een vrijwillige keuze, maar geen vrijblijvende.

Als wij gezamenlijk een Koninkrijk vormen, zullen we dat Koninkrijk ook gezamenlijk vorm moeten geven. Daar heeft het tot nu toe aan beide zijden van de oceaan aan ontbroken. Alle betrokkenen hanteren het begrip Koninkrijk — en de consequenties daarvan — al naar gelang het hun uitkomt. Als de Nederlandse regering Antilliaanse probleemjongeren wil kunnen terugsturen, is het Antilliaanse huis te klein: er wordt onderscheid gemaakt tussen Rijksgenoten. Maar als 45% van de Curaçaose jongeren het onderwijs voortijdig verlaat windt Nederland zich daar vreemd genoeg niet over op: dat is dan een interne Curaçaose aangelegenheid. Er zijn tal van situaties op de eilanden waar het hele Koninkrijk zich voor zou moeten schamen. De raffinaderij in Willemstad stoot gevaarlijke stoffen uit; de vuilnisbelt midden in Philipsburg op Sint Maarten vliegt soms spontaan in brand, met alle gezondheidsgevaaren van dien; er zijn in ons Koninkrijk kinderen die van onderwijs verstoken blijven; de veiligheid van gevangenen en bewakers in gevangenschappen op Sint Maarten en Curaçao kan niet altijd worden gegarandeerd; de situatie in het ziekenhuis op Curaçao is schrijnend; de huisvesting van sommige mensen op de eilanden zou je in een derdewereldland verwachten, maar niet in het Koninkrijk der Nederlanden.

64

Er zijn drie redenen waarom Nederland zich tot nu toe terughoudend heeft opgesteld ten aanzien van dit soort problemen. In de eerste plaats is er een financiële overweging. Als de Antillen echt worden beschouwd als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden — zoals pakweg Zeeland en de Waddeneilanden dat zijn — dan moet er ook voor worden gezorgd dat de perspectieven op de Antillen niet fundamenteel slechter zijn dan in Nederland. En dat betekent

dat er fors moet worden geïnvesteerd in met name onderwijs en werkgelegenheid. Daar was in politieke kringen altijd weinig animo voor. In de tweede plaats is het vertrouwen in de bestuurskracht op de Antillen gering. De terughoudendheid om (veel) geld in de eilanden te steken wordt gevoed door (in ieder geval de verhalen over) corrupt bestuur. Veel mensen hebben de indruk dat het een bodemloze put is. Er is wel regelmatig geld en deskundigheid

De angst van Nederlandse politici om van neokolonialisme beschuldigd te worden staat een zakelijke verhouding in de weg

ingezet om knelpunten op de eilanden op te lossen, maar veel van de geleverde inspanningen hebben uiteindelijk weinig opgeleverd. Er zijn verschillende projecten geweest waarin de door Nederland beschikbaar gestelde gelden niet zijn besteed aan het beoogde doel. Daar is nooit ook maar één lokale bestuurder op aangesproken. Dat heeft veel te maken met de derde reden voor algemene terughoudendheid: de angst om van neokolonialisme te worden beticht. Wie zijn wij om de Antillen voor te schrijven wat ze wel en niet moeten doen?

Hier ligt een precair probleem. Nederlanders — en zeker de meeste Nederlandse politici — willen voor geen goud de suggestie wekken dat zij beter dan de lokale politici zouden weten wat goed is voor de eilanden. De angst om hiervan beschuldigd te worden staat een zakelijke verhouding regelmatig in de weg. Nederlandse politici zijn buitengewoon gevoelig voor het verwijt van neokoloniaal gedrag en sommige Antilliaanse en Arubaanse politici spelen daar handig op in. Het gevolg is dat Nederland *de facto* heeft weggekeken van de problemen — en daarmee hebben wij onze Rijksgenoten behoorlijk in de steek gelaten.

GELDEN OORMERKEN

De verhoudingen tussen de landen binnen het Koninkrijk zijn in 1954 vastgelegd in het Statuut van het Koninkrijk. In de preambule van dit Statuut staat dat de afzonderlijke landen de eigen belangen zelfstandig behartigen. Op voet van gelijkwaardigheid worden de gemeenschappelijke belangen verzorgd en verlenen de landen elkaar over en weer bijstand. Hetzelfde Statuut voorziet het Koninkrijk van een 'waarborgfunctie' voor fundamentele rechten en vrijheden en voor goed bestuur. In de praktijk is het betreffende artikel (43, lid 2) nog nooit toegepast — niet omdat daar geen aanleiding toe zou zijn geweest, maar omdat Nederland het lef niet heeft gehad om het te doen.

Dat heeft alles te maken met het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid van de partners. Die is echter, tot op zekere hoogte, een fictie. Er bestaan grote verschillen in welvaart en perspectief, die ertoe leiden dat bezitters van een Nederlands paspoort die in Nederland geboren en getogen zijn aanmerkelijk betere toekomstmogelijkheden hebben dan bezitters van een Nederlands paspoort op de Antillen. Die verschillen worden verklaard ('het is de eigen verantwoordelijkheid van de Antilliaanse regering') of goedgepraat ('als je het Nederlandse welvaartsniveau ook op de Antillen van toepassing verklaart, ontstaat een aanzuigende werking voor de regio in de vorm van illegalen'). Maar onbeantwoord blijft de vraag of we dergelijke verschillen binnen één Koninkrijk wenselijk vinden, net als de vraag welke consequenties het heeft als Rijksgenoten verschillend behandeld worden al naar gelang de plek binnen het Koninkrijk waar ze zich bevinden.

De praktijk van alledag geeft wél een antwoord: Antilliaanse jongeren komen in groten getale naar Nederland. Deze migratie is uitermate onwenselijk — voor de jongeren zelf (zij zijn vaak volstrekt onvoldoende toegerust om zich hier staande te kunnen houden), voor de Nederlandse samenleving (kansarme jongeren komen relatief vaak in de marge terecht

en voor de Antillen (geen enkele samenleving kan het zich permitteren dat een substantieel deel van haar jongeren naar elders vertrekt). In Nederland kunnen we daar met grof geschut tegen optreden, bijvoorbeeld door toelatings- of terugzendregelingen in te stellen, maar het zou natuurlijk veel effectiever zijn als de perspectieven op de Antillen zelf zouden verbeteren, zodat jongeren geen reden meer hebben om hier naartoe te komen — want dat doen ze echt niet omdat het hier zo lekker koud is.

Het is opmerkelijk dat de wijziging van de staatkundige verhoudingen met de daaraan gekoppelde schuldsanering niet is aangegrepen om tot een verbetering van de situatie op de eilanden te komen. Immers, als de schuldsanering doorgang vindt komt het financiële argument voor Nederland om zich afzijdig te houden te vervallen. De eisen die in het kader van de schuldsanering zijn gesteld beperken zich tot gezonde financiën, rechtshandhaving en goed bestuur. En zelfs over dit tamelijk smalle toezicht zijn, met name rondom het referendum

Wat zijn nog de fundamentele rechten en vrijheden die het Koninkrijk moet waarborgen als onderwijs en gezondheidszorg daar niet onder vallen?

op Curaçao, grote woorden gevallen. Nederland zou zich arrogant opstellen en pogingen doen Curaçao te rekoloniseren. Ik moet zeggen dat ik voor alle commotie weinig begrip, laat staan invoelingsvermogen, kan opbrengen. Nederland neemt € 1,7 miljard van de in totaal € 2,4 miljard bedragende schuld over. Dat er dan financieel toezicht wordt uitgeoefend heeft absoluut niets met arrogantie of neokoloniaal gedrag te maken. Ook voor de Nederlandse staat gelden binnen Europa strikte begrotingsregels.

Een Nederlandse gemeente met een dergelijke schuld zou allang onder curatele zijn gesteld. En een burger die bij een bank om een krediet vraagt, moet zijn hele financiële handel en wandel op tafel leggen. Het financieel toezicht is er puur op gericht een herhaling van het lokaal gevoerde financiële wanbeleid te voorkomen. Het feit dat de schulden in de afgelopen periode, dus na de toegezegde schuldsanering, verder zijn opgelopen onderstreept het belang hiervan.

Je moet soms durven zeggen waar het op staat — ook als dat leidt tot bemoeizorg

Het financieel toezicht is in de onderhandelingen overeind gebleven, maar op het punt van de rechtshandhaving heeft Nederland flink wat water bij de wijn gedaan. Zo wordt het RST (een gemeenschappelijk politiekorps voor de bestrijding van de zware criminaliteit) opgeheven en vervangen door een veel vrijblijvender vorm van samenwerking. Gezien de kleine schaal van de eilanden, waar iedereen elkaar kent, is dat niet verstandig. Ook de eisen ten aanzien van goed bestuur stemmen niet erg optimistisch. Het wordt allemaal wel erg minimalistisch ingevuld. Goed bestuur betreft bijvoorbeeld niet het voorzien in een goede gezondheidszorg of goed onderwijs. Dat blijven interne aangelegenheden. Maar wat zijn dan nog de fundamentele rechten en vrijheden die het Koninkrijk moet waarborgen als onderwijs en gezondheidszorg daar niet onder vallen?

Dankzij de schuldsanering komen er jaarlijks miljoenen euro's vrij aan rentebetalingen die de eilanden niet meer hoeven te doen. Onze gezamenlijke geschiedenis en de Nederlandse verbondenheid met de eilanden rechtvaardigen een dergelijk ruimhartig gebaar, dat de bevolking van de eilanden ertoe in staat stelt om over haar eigen toekomst te beslissen en te beschikken. Maar naar mijn stellige overtuiging moet

Nederland wel enige zeggenschap hebben over waar de extra miljoenen aan worden besteed — niet in detail, dat is een zaak voor de lokale politici, maar Nederland zou wel moeten kunnen aangeven naar welke beleidsterreinen het geld moet gaan: onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat dit de beleidsterreinen zijn die prioriteit zullen gaan krijgen.

Twee jaar geleden, toen er nog stevig onderhandeld werd over de schuldsanering, stelde de eilandsraad van Curaçao een forse verhoging van de eigen salarissen voor. Een paar maanden geleden werd een soortgelijk voorstel gedaan ten aanzien van de pensioenen. De politici op de eilanden vinden dat dit een interne aangelegenheid is, iets waar Nederland zich niet mee mag bemoeien. Maar ik kan het zelfs aan mijn eigen keukentafel niet uitleggen. Nederland steunt de eilanden financieel, zodat ook daar de basale voorzieningen op orde kunnen worden gebracht, maar we zeggen er niets van als het geld aan heel andere zaken wordt besteed. De uitslag van het referendum op Curaçao zou je ook zó kunnen opvatten dat 48% van de bevolking er geen vertrouwen in heeft dat met de schuldsanering de problemen aldaar structureel zullen worden opgelost. Dergelijke geluiden zijn ook te horen binnen de oppositie op Curaçao. Men vraagt zich af waarom Nederland de miljarden niet rechtstreeks investeert in onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding en het aan de eilanden zelf overlaat om de schulden op te lossen. Zo ver zou ik niet willen gaan, maar enig oormerken van de vrijvallende miljoenen is op zijn plaats.

GRENZEN TREKKEN

Bemoeien wij ons daarmee met het interne bestuur van de eilanden? Is het niet zo dat het zelfbeschikkingsrecht inhoudt dat een bevolking zijn eigen bestuur kiest, zelfs als dat bestuur de belangen van de bevolking niet goed behartigt? Het is een discussie die wij in de Eerste-Kamerfractie van de PvdA veelvuldig gevoerd hebben

en waar de meningen sterk over verdeeld zijn. Ik vind dat wij ons er niet alleen mee mogen bemoeien, maar dat we dat zelfs *moeten*. Een bescheiden opstelling lijkt misschien lovenswaardig, maar kan gemakkelijk een dekmantel worden voor desinteresse ('ze zoeken het maar uit'). In Nederland zijn we de afgelopen jaren op beleidsterreinen als de integratie van minderheden en de jeugdzorg door schade en schande wijs geworden: we weten nu dat terughoudendheid zijn grenzen heeft. Je moet soms durven zeggen waar het op staat, ook als dat leidt tot bemoeizorg. Dit inzicht zou ook ten aanzien van het Koninkrijk wat scherper naar voren mogen komen.

Welke verschillen in levensomstandigheden en toekomstperspectief vinden wij binnen het Koninkrijk acceptabel? Zijn er minimumstandaarden die wij noodzakelijk achten binnen het Koninkrijk (en dus niet alleen in Nederland en op de Bes-eilanden) op het gebied van milieu, gezondheidszorg en onderwijs? Zo ja, wat moeten deze standaarden inhouden? In aanvulling op de financiële sanering zouden we moeten formuleren wat de ondergrenzen zijn die wij binnen het Koninkrijk voor een aantal basale voorzieningen hanteren en hoe deze op een redelijke termijn gerealiseerd kunnen worden.

Het vaststellen van ondergrenzen binnen het Koninkrijk is alleen al vanuit praktisch oog-

punt van belang. Zolang er grote verschillen in perspectieven bestaan tussen de verschillende gebieden in het Koninkrijk en inwoners van het Koninkrijk zich daarbinnen vrij kunnen bewegen, zal er altijd een trek blijven naar de gebieden die het meeste perspectief bieden. Tot nu toe gaat de migratie vooral richting Nederland. Maar als het welvaarts- en voorzieningenniveau op de Bes-eilanden structureel hoger zou worden dan op Curaçao en Sint Maarten het geval is, zou deze migratie zich ook kunnen gaan voordoen richting de Bes-eilanden. Zo beschouwd kunnen en mogen de verschillen tussen enerzijds de Bes-eilanden en anderzijds Curaçao en Sint Maarten ook niet te groot zijn.

Maar het is op de eerste plaats een kwestie van beschaving. Welke positie de eilanden ook gekozen hebben, zij blijven allemaal entiteiten binnen het Koninkrijk en daarmee vallen ze voor wat betreft fundamentele rechten en vrijheden onder de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Die waarborgfunctie zou het Koninkrijk nu eindelijk eens serieus moeten nemen. Veel te lang heeft Nederland zich laten gijzelen door verwijten van neokoloniaal gedrag. Het is de hoogste tijd dat we daarmee ophouden. De wijziging van de staatkundige verhoudingen is daar bij uitstek de gelegenheid voor. Om met de titel van een van de vele ter zake uitgebrachte rapporten te spreken: 'Nu kan het, nu moet het.'

Is de marktwerking in de zorg doorgeschoten?

In s&d 2009/4 bekritiseerden Margo Trappenburg en Martin Buijsen het nieuwe zorgstelsel: marktwerking zou ongelijkheid in de hand werken. Erik Schut betoogt het tegenovergestelde: meer doelmatigheid gaat juist samen met een grotere toegankelijkheid. Curatieve, langdurige en welzijnszorg zijn verschillend georganiseerd. Is de markt te veel ruimte gegund? ‘Die vraag is niet met een volmondig “ja” of “nee” te beantwoorden.’

ERIK SCHUT

Mislukte megafusies, bankroete zorginstellingen, overbetaalde managers, onderbetaalde alfa-hulp en excessief stijgende specialisteninkomens: allemaal de schuld van de marktwerking in de zorg?

Van diverse kanten wordt gesteld dat de markt in de zorg ‘te ver is doorgeschoten’. ActiZ — de branchevereniging van organisaties in de sector verpleging en verzorging — verzocht de politiek in september 2008 om een parlementair onderzoek naar ‘de zorgmarkt’. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schreef naar aanleiding van de problemen met zorgconglomeraten Meavita een brief aan de Tweede Kamer waarin wordt gesteld dat steeds meer gemeenten vraagtekens zetten bij de effectiviteit van de marktwerking in de zorgsector. De Tweede Kamer zelf wil paal en perk stellen aan horizon-

tale en verticale fusies in de zorgsector. Ze lijkt de daarvoor aangestelde toezichthouders niet meer te vertrouwen. De SP wist altijd al dat de zorg geen markt was en bepleit een parlementaire enquête naar de stelselwijziging in de zorg. En in het aprilnummer van s&d stellen Trappenburg en Buijsen dat marktwerking in de zorg onherroepelijk leidt tot voorrangszorg en een verdeling van zorg naar merite in plaats van behoefte.¹

Is de marktwerking in de zorg inderdaad te ver doorgeschoten? Zijn politici en beleidsmakers in de zorg klakkeloos achter de neoliberale fetisj van de vrije markt aangelopen? Zal Hoogervorst straks à la Greenspan voor een parlementaire enquêtecommissie deemoedig moeten toegeven dat hij het allemaal fout heeft gezien?

MARKTWERKING IN DE ZORG

Een zwart-wit discussie over marktwerking in de zorg lijkt weinig zinvol. De stelling dat de zorg geen markt is levert misschien wel stem-

Over de auteur Erik Schut is hoogleraar Gezondheids-economie aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 80

men op, maar miskent de complexiteit van de ordeningsproblematiek in de zorgsector. Aan de ene kant zijn er geen aanwijzingen dat een volledige uitschakeling van de markt in de zorg tot gunstige resultaten leidt. De overheid blijkt doorgaans geen goede ondernemer en in een complexe sector als de gezondheidszorg leidt een centraal gestuurde afstemming van vraag en aanbod tot grote informatie-, coördinatie- en motivatieproblemen.² Niet voor niets experimenteren landen met een overwegende staatsgezondheidszorg — zoals Groot-Brittannië en Zweden — al jaren met diverse vormen van *internal markets*, *quasi markets* en *public competition*.³ Ook leidt een volledig door de overheid gestuurd systeem niet vanzelfsprekend tot een gelijke verdeling waarin uitsluitend medische behoefte een rol speelt. In Groot-Brittannië bestaat er bijvoorbeeld naast de National Health Service een substantieel privaat systeem, waar de rijkere de wachtlijsten van het publieke systeem kunnen omzeilen: een vorm van gelegitimeerde en geïnstitutionaliseerde voor-

Een zwart-wit discussie over marktwerking in de zorg is weinig zinvol

rangzorg. Waar sprake is van rantsoenering, hebben koopkrachtige burgers een prikkel om versnelde of betere toegang tot zorg te kopen, hetzij in het binnenland, via een officieel privaat circuit of via informele betalingen ‘onder de tafel’⁴, hetzij in het buitenland.

Aan de andere kant is duidelijk dat een vrije markt in de gezondheidszorg evenmin tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten leidt. De grotendeels ongereguleerde zorgverzekeringsmarkt in de Verenigde Staten heeft tot een leger van 45 miljoen onverzekerden geleid. Een aantal dat, indien de nieuwe president Obama niet snel ingrijpt, door de economische recessie nog verder zal toenemen. Het ontbreken van

een adequate marktordering heeft bovendien een kostbaar en inefficiënt zorgsysteem teweeggebracht.⁵ In het algemeen zijn volledig vrije markten een uitzondering. Aangezien vrije markten vaak niet goed functioneren — bijvoorbeeld door gebrekkige informatie of eenzijdige machtsposities — zijn zij voor de meeste goederen en diensten aan allerlei regels gebonden. Zo wijst Trappenburg op de kwalijke kanten van de farmaceutische industrie, als ‘vanouds het meest vermarkte deel van de gezondheidszorg’.⁶ Maar zij vermeldt niet dat tot de val van het IJzeren Gordijn in het voormalige Oostblok niet één nieuw medicijn is ontwikkeld. Uitschakelen van de markt lijkt hier dus geen goede remedie om de kwalijke effecten van de markt te bestrijden.

DE CRUCIALE ROL VAN DE DERDE PARTIJ

Vanwege de grote nadelen van beide uitersten, gaat het in de gezondheidszorg — net als in andere sectoren — niet zozeer om de vraag of er sprake zou moeten zijn van marktwerking, maar om de vraag *hoe* de markt het beste kan worden geordend. In de gezondheidszorg is een adequate vormgeving van de markt extra ingewikkeld vanwege de maatschappelijke eis dat noodzakelijke zorg voor iedereen toegankelijk moet zijn. Waar de prijs doorgaans een cruciale rol speelt in de afstemming van vraag en aanbod, mag geld bij de verdeling van noodzakelijk zorg geen rol van betekenis spelen. Het gevolg is dat er naast vragers en aanbieders behoefte is aan een ‘derde partij’ die een belangrijk deel van het financiële risico draagt.⁷ Omdat de derde partij een groot deel van de zorgkosten betaalt, heeft deze doorgaans een belangrijke invloed op de aard en de hoeveelheid zorg die wordt ‘ingekocht’ ten behoeve van de uiteindelijke zorgvragers. De afstemming van vraag en aanbod gebeurt dus niet rechtstreeks — zoals in de meeste markten — maar via die derde partij. De invulling van de rol van deze derde partij is dan ook van cruciale invloed op de manier waarop zorgmarkten functioneren.

De rol van de derde partij is sterk verschillend in de curatieve zorg, de langdurige zorg en de welzijnszorg of maatschappelijke ondersteuning (zie tabel 1). In de curatieve zorg is die rol weggelegd voor private zorgverzekeraars en gereguleerd door de Zorgverzekeringswet (Zvw). In de langdurige zorg hebben zorgverzekeraars deze rol gemandateerd aan regionale zorgkantoren, waarvan de taken geregeld zijn op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In de welzijnszorg, ten slotte, is de rol van de derde partij toebedeeld aan de gemeenten, op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Deze onderscheidende manieren waarop de rol van de derde partij geregeld is, leiden tot sterk verschillende typen zorgmarkten.

DE MARKT VOOR CURATIEVE ZORG (ZVW)

In de curatieve zorg wordt al decennia nagedacht over een adequate marktordening. Centraal staat de vraag hoe universele toegankelijkheid en solidariteit te combineren met prikkels voor een zo doelmatig mogelijke zorgverlening. Vooral gedurende de jaren negentig werd duidelijk dat het systeem van aanbod- en prijsregulering steeds verder vastliep, met toenemende wachtlijsten, gebrek aan innovatie en gebrek-

kige coördinatie (iedere zorgaanbieder vocht voor zijn eigen budget) tot gevolg. Op basis van een baanbrekend advies van de commissie-Dekker uit 1987 presenteerden opeenvolgende bewindslieden (Dees, Simons, Borst) plannen voor een fundamentele herziening van het zorgstelsel. Al deze plannen behelsden de invoering van een universele basisverzekering met geregleerde concurrentie. Uiteindelijk vormden zij de basis voor de door minister Hoogervorst in 2006 ingevoerde Zorgverzekeringswet (Zvw). De invoering van de Zvw was alleen mogelijk doordat er in de voorafgaande periode geleidelijk aan al belangrijke voorwaarden voor het beoogde systeem van geregleerde concurrentie waren gerealiseerd, zoals de ontwikkeling van een systeem van risicoverevening.⁸

Op grond van de Zvw moeten zorgverzekeraars zorg inkopen ten behoeve van hun verzekerden. Zorgverzekeraars zijn voor de basisverzekering gebonden aan een acceptatieplicht, wat impliceert dat verzekerden jaarlijks vrij kunnen overstappen naar een andere zorgverzekeraar als hun huidige zorgverzekeraar niet bevalt. Onderlinge concurrentie moet zorgverzekeraars motiveren om voor hun verzekerden kwalitatief goede zorg in te kopen voor een zo gunstig mogelijke prijs. Zij mogen de premie voor de basisverzekering niet differentiëren naar per-

Tabel 1 Drie zorgsectoren met drie verschillende derde partijen

Zorgsector	Regulering	Derde partij	Financieel risico	Keuzevrijheid consument voor derde partij	Prikkels voor cliëntgerichtheid
Curatieve zorg	Zvw	Zorgverzekeraar	67%*	Jaarlijks	Overstappen (stemmen met de voeten)
Langdurige zorg	AWBZ	Zorgkantoor	0%	Geen / pgb	Geen
Maatschappelijke ondersteuning	WMO	Gemeente	100%	Geen / pgb	Locale democratie (stemhokje)

* Als gevolg van diverse ex-post kostenvergoedingen voor de gebudgetteerde ziekenhuiskosten, lopen zorgverzekeraars geen volledig risico over de zorguitgaven.

soonskenmerken zoals leeftijd, geslacht en gezondheidsrisico. Om onderling op gelijke voet te kunnen concurreren, worden verzekeraars voor voorspelbare verschillen in risico gecompenseerd via een risicovereveningssysteem. De zorgverzekeringsmarkt is dus fors gereguleerd: voor verzekeraars geldt een acceptatieplicht, een verbod op premiedifferentiatie, een verplicht basispakket, een zorgplicht en een verplichte risicoverevening. Daarnaast geldt voor verzekeren een verzekeringsplicht. Het voornaamste doel van deze regulering is om toegankelijkheid te kunnen combineren met eerlijke concurrentie en prikkels voor doelmatigheid.

De invoering van de Zvw heeft geleid tot scherpe prijsconcurrentie tussen zorgverzekeraars. De nominale premies zijn — anders dan in de voormalige ziekenfondsverzekering — sinds 2006 elk jaar lager uitgevallen dan vooraf door de overheid werd geraamd. Van 2006 tot en met 2008 hebben zorgverzekeraars dan ook op de basisverzekering gezamenlijk ruim 1 miljard euro verlies geleden (circa 1,5% van de premieomzet).⁹ Door de onderlinge concurrentie zijn de premieverschillen afgenomen en is de aanvankelijk hoge verzekerdenmobiliteit sterk gedaald. In tegenstelling tot wat soms wordt gesuggereerd, betekent een dalende mobiliteit niet dat de concurrentie afneemt. Een geloofwaardige dreiging dat een deel van de verzekerden overstapt als zij hun premies ten opzichte van de concurrentie verhogen houdt verzekeraars scherp.

Het doel van de Zvw is echter om zorgverzekeraars aan te sporen tot niet alleen een zo gunstig mogelijke premiestelling, maar vooral ook een zo goed mogelijke inkoop van zorg. De speelruimte voor zorgverzekeraars en aanbieders om afspraken te maken over de prijs, organisatie en kwaliteit van de zorgverlening is vooralsnog sterk beperkt door prijs- en aanbodregulering. Voor tweederde van de ziekenhuiszorg geldt een collectief vastgesteld instellingsbudget. Verder zijn honoraria voor huisartsen en specialisten vrijwel volledig wettelijk vastgelegd en is ook de toelating tot

de markt nog sterk gereguleerd (via beperking van de opleidingscapaciteit en strikte toelatingsvoorwaarden voor zorginstellingen, zoals een verbod op winstuitkering). Daar waar de afgelopen jaren meer ruimte is gecreëerd voor afspraken over prijs en kwaliteit van zorg, lijken zorgverzekeraars inderdaad in toenemende mate actief.

De invoering van de Zvw heeft geleid tot scherpe prijsconcurrentie tussen zorgverzekeraars

Uit de recente monitor Ziekenhuiszorg van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) blijkt dat zorgverzekeraars vaker afspraken maken met ziekenhuizen over kwaliteit van zorg in het vrij onderhandelbare B-segment (routinematige zorg) dan over die in het gereguleerde A-segment.¹⁰ Zowel de prijzen als het volume in het B-segment zijn minder sterk gestegen dan die in het A-segment. Daarnaast hebben zorgverzekeraars in de geneesmiddelenmarkt prijskorting van 40 tot 90% weten te bedingen bij de inkoop van identieke generieke geneesmiddelen, iets wat de overheid jarenlang met weinig succes via regulering had proberen af te dwingen. Ten slotte maken zorgverzekeraars bij afspraken met huisartsen (groepen) in toenemende mate gebruik van indicatoren voor diabetes en in mindere mate voor COPD en hart- en vaatziekten. Ook worden patiëntenorganisaties steeds vaker bij het inkoopbeleid betrokken.¹¹

Dankzij het risicovereveningssysteem is het voor zorgverzekeraars lonend om te investeren in diabetesmanagement-programma's. Hiermee vallen op termijn, zo blijkt uit empirisch onderzoek, niet alleen aanzienlijke kostenbesparingen te behalen, maar ook belangrijke gezondheidswinst, zoals een substantiële daling van het aantal amputaties, netvliesaan doeningen, hartinfarcten en ernstig nierfalen.¹² Een goed geregelde diabeteszorg kan gezondheids-

schade voorkomen, wat gelet op het toenemende probleem van overgewicht van groot belang is. Bovendien kan daarmee het beroep op zorgvoorzieningen worden verminderd. Wanneer onnodig (lange) ziekenhuisopnames kunnen worden voorkomen door betere logistiek (heupstraten) en betere secundaire preventie (diabetesmanagement) bespaart dat middelen en personeel die elders goed kunnen worden ingezet. De stelling van Trappenburg dat de aandacht voor 'lucratieve ziekten' noodzakelijkerwijs ten koste zou moeten gaan van minder frequente of zeldzame aandoeningen omdat de tijd nu eenmaal maar één keer kan worden besteed, miskent dat er dankzij een efficiëntere behandeling van veelvoorkomende aandoeningen juist meer tijd, personeel en geld kan overblijven voor de behandeling van minder frequente aandoeningen.¹³

Verder heeft de invoering van de Zvw onmiskenbaar een impuls gegeven aan initiatieven om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van zorg. Deze initiatieven komen van de kant van de IGZ (basisset prestatie-indicatoren, project 'Zichtbare zorg'), de gebruikers (CQ-index) en de zorgverzekeraars (Zorginkoopgids ZN).

Van de mogelijkheid om selectief te contracteren met zorgaanbieders is door zorgverzekeraars nog nauwelijks gebruik gemaakt. Wel maakt de helft van de zorgverzekeraars sinds 2009 gebruik van de nieuw gecreëerde mogelijkheid om het eigen risico van verzekerden kwijt te schelden als zij bij bepaalde aandoeningen gebruikmaken van de door zorgverzekeraars op basis van kwaliteit geselecteerde voorkeursziekenhuizen.

72

VOORRANGSZORG?

Leidt de logica van de markt van het nieuwe curatieve zorgstelsel onherroepelijk tot een verdeling van zorg naar merite in plaats van naar behoefte, zoals Trappenburg en Buijsen in het aprilnummer van *s&d* beweren? De feiten die beide auteurs voor deze stelling aandragen zijn buitengewoon mager en hun argumentatie is aanvechtbaar.

De empirische onderbouwing van hun stelling heeft voornamelijk betrekking op het initiatief van het Kennemer Gasthuis om tegen een extra vergoeding patiënten sneller te helpen. Niet alleen is van dit initiatief door slechts twee

Als de wachtlijsten kort zijn, is het niet interessant om extra te betalen om voorrang te krijgen

patiënten gebruikgemaakt, het is bovendien in maart 2009 door de NZa verboden, omdat de extra betaling in strijd is met de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Als initiatieven van dit type 'het hart van het nieuwe stelsel vormen', zoals Trappenburg beweert, waarom was het initiatief van het ziekenhuis dan zo weinig populair en werd het zelfs verboden op grond van een wet die de *marktordening* regelt? Zou de geringe populariteit van het initiatief niet een gevolg kunnen zijn van de introductie van meer marktwerking, aangezien dit mede heeft geleid tot een reductie van de wachtlijsten?¹⁴ Wanneer de wachtlijsten kort zijn, is het immers niet interessant om extra te betalen om voorrang te krijgen. Lange wachtlijsten worden doorgaans veroorzaakt door rantsoenering. Juist in de jaren negentig liepen door het stringente budgetteringsbeleid de wachtlijsten op en schoten private klinieken als paddestoelen uit de grond. Onder hen bevonden zich zogenaamde 'bedrijvenpoli's' die tegen extra betaling versnelde hulp leverden aan werknemers. Voorrangszorg was destijds dus veel meer aan de orde dan nu en leidde tot een heftig maatschappelijk debat. Uiteindelijk werden bedrijvenpoli's officieel verboden, maar mochten zij onder bepaalde voorwaarden wel worden voortgezet als 'centra voor arbeidsgerelateerde zorg'. De nostalgie van Trappenburg naar het voormalige zorgstelsel lijkt met het oog hierop wat misplaatst.

Beide auteurs gaan daarnaast voorbij aan het feit dat gelijke toegang tot noodzakelijke zorg

in het huidige zorgstelsel sterker is verankerd dan daarvoor. Het onderscheid tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden is opgeheven; daarmee is de toegang tot basiszorg voor iedereen gelijkgeschakeld. Iedere Nederlander heeft sinds 2006 een vrije keuze uit dezelfde basispolissen tegen een premie die onafhankelijk is van het ziekterisico. Met een risicovereveningssysteem wordt beoogd om verzekeraars te compenseren voor alle voorspelbare verschillen in ziekterisico van verzekerden. In dat geval zijn alle verzekerden voor de zorgverzekeraars qua risico namelijk gelijk (en heeft risicoselectie dus geen zin). Het is derhalve expliciet de bedoeling van het nieuwe zorgstelsel dat de toegang *niet* wordt gebaseerd op verschillen in koopkracht en ziekterisico, in tegenstelling tot wat Trappenburg suggereert.

Volgens Trappenburg en Buijsen leidt het nieuwe stelsel ook tot een bevoordeling van de slimste consument, die in staat is om de zorgverzekeraar te kiezen die de beste zorg weet te regelen. Buijsen spreekt zelfs van een 'affront' dat de toegang tot voorzieningen afhankelijk is gemaakt van het vermogen om verstandige keuzen te maken. De auteurs lijken zich echter niet te realiseren dat 'slimheid' in het huidige zorgstelsel veel minder doorslaggevend is voor de toegang tot voorzieningen dan in het voormalige strak gebudgetteerde systeem. Juist als de zorg wordt gerantsoeneerd komt het bij de toegang tot zorg aan op individuele onderhandelingskwaliteiten en een goed netwerk. Bekend is dat hoger opgeleiden veel meer 'bureaucratische competenties' en nuttige sociale contacten hebben om in een gerantsoeneerd systeem de wachtlijsten te passeren. In dergelijke omstandigheden geldt bij uitstek de door George Orwell geformuleerde norm dat 'all animals are equal but some animals are more equal than others'. Het voordeel van het nieuwe zorgstelsel is dat zorgverzekeraars namens grote aantallen verzekerden onderhandelen over wachttijden en dat zij desgewenst bemiddelen bij het vinden van een ziekenhuis met de kortste wachttijd. Verzekeraars maken daarbij geen

onderscheid tussen slimme of minder slimme verzekerden, maar worden door de dreiging dat slimme verzekerden weglopen gedwongen om zich voor iedere verzekerde in te spannen. Voor de niet zo slimme (of bureaucratisch competente) verzekerde heeft dit het grote voordeel dat hij of zij meeprofiteert van de aanwezigheid van slimmere (kritischere) medeverzekerden. Een relatief kleine minderheid van slimme verzekerden is vaak al voldoende om een verzekeraar scherp te houden. Het is helaas een populair en hardnekkig misverstand dat in een markt iedereen bereid en in staat zou moeten zijn tot een weloverwogen keuze.

Het is in dit opzicht extra vreemd dat Buijsen wel een probleem maakt van de verstandelijke afwegingen die burgers moeten maken bij de keuze voor een zorgverzekeraar, terwijl hij er geen bezwaar tegen heeft dat diezelfde burgers als zij zorg nodig hebben een keuze moeten maken uit een zorgaanbieder. Is een keuze voor een goede zorgverlener niet veel lastiger en ondoorzichtiger en vergt een dergelijke keuze daarom niet veel meer verstandelijke vermogens dan

Voorrangszorg en verdeling op basis van merite zijn eerder kenmerkend voor het oude zorgstelsel dan voor het nieuwe

de keuze voor een zorgverzekeraar? Leidt dat derhalve niet veel eerder tot een ongelijke toegang op basis van (verstandelijke) merite? Zou, indien wordt uitgegaan van het gelijkheidsprincipe van Buijsen, de zorg dan niet eigenlijk volledig van bovenaf aan de burgers willekeurig moeten worden toebedeeld om het risico op basis van een verdeling naar verstand geheel uit te sluiten? Of verdient het de voorkeur, zoals Trappenburg bepleit, om kwaliteitsverschillen domweg niet te meten, zodat niemand weet wie de goede artsen, gemiddelde artsen en

minder bekwame artsen zijn? Vroeger, aldus Trappenburg, waren de patiënten namelijk nog 'solidair' met elkaar omdat niemand wist wie de goede zorgverleners waren en dus niemand voor zichzelf de beste zorg kon opeisen. In het nieuwe zorgstelsel zouden relatief gezonde patiënten door beter beschikbare informatie over kwaliteitsverschillen worden aangespoord om hun zekere medepatiënten van de beste zorg te beroven. De veronderstelling van Trappenburg is kennelijk dat zekere patiënten vroeger automatisch de beste zorg kregen. Maar hoe aannemelijk is het dat deze patiënten inderdaad terecht kwamen in de beste ziekenhuizen met de beste dokters, de minste kans op wondinfecties en doorligwonden en met de beste nazorg? Is ook hier niet de kans groot dat een goede opleiding en de juiste contacten in een situatie zonder openbare kwaliteitsinformatie doorslaggevend zijn voor het verkrijgen van de beste zorg? En krijgen minder bekwame dokters en minder veilige ziekenhuizen niet juist door betere informatie over kwaliteitsverschillen een prikkel om zich te verbeteren, alleen al door een goede voorbeeldfunctie?

Er is kortom, geen reden om aan te nemen dat in het nieuwe zorgstelsel sprake is van meer voorrangszorg en een verschuiving van een verdeling van zorg op basis van behoefte naar een verdeling op basis van merite. Integendeel, voorrangszorg en verdeling op basis van merite lijken eerder kenmerkend voor het voormalige strak gebudgetteerde zorgstelsel. Het nieuwe zorgstelsel lijkt beter dan het oude systeem in staat om prikkels voor doelmatigheid te combineren met gelijke toegankelijkheid. De bewering van Buijsen dat de overheid bij het bevorderen van 'social utility' de toegankelijkheid 'helaas uit het oog verloren' heeft, mist dan ook elke grond.

MEER SPEELRUIMTE

Ofschoon het zorginkoopbeleid van zorgverzekeraars nog in de kinderschoenen staat, lijken de eerste ontwikkelingen vooralsnog positief

en zijn er geen aanwijzingen dat de markt in de curatieve zorg te ver is doorgesloten. Op basis van de goede ervaringen tot nu toe verdient het beleid om de ruimte voor marktwerking geleidelijk te vergroten voortzetting. Een verruiming van de grenzen voor marktwerking moet dan wel gepaard gaan met een verbetering van belangrijke randvoorwaarden voor effec-

Het respecteren van 'het recht om failliet te gaan' kan heilzaam werken

tieve marktwerking, zoals een transparant en hanteerbaar DBC-systeem (voor de registratie en declaratie van diagnosebehandelcombinaties), goede prestatie-indicatoren en een adequaat risicovereveningssysteem. Een substantiële verbetering van het DBC-systeem is vereist voor de totstandkoming van effectieve afspraken tussen ziekenhuizen en zorgverzekeraars over prijs, volume en kwaliteit van zorg. Met een grondige aanpassing van het systeem heeft de ministerraad inmiddels ingestemd. Dit moet vanaf 2011 zorgen voor meer transparantie. De NZa heeft er onlangs voor gepleit om tot die tijd de ruimte voor vrije onderhandelingen in de ziekenhuiszorg niet te laten toenemen. Een verdere verbetering van het vereveningssysteem is bijvoorbeeld noodzakelijk om te voorkomen dat zorgverzekeraars de aanvullende verzekeringen gaan gebruiken voor risicoselectie in de basisverzekering.¹⁵

Het verruimen van de rol van de markt vereist tegelijkertijd een scherpere afbakening van de grenzen van de markt. De reddingsoperatie voor de IJsselmeerziekenhuizen heeft nog eens duidelijk gemaakt dat niet helder is waar deze grenzen precies ophouden: welke zorgfuncties dienen op welke manier en binnen welke afstand altijd beschikbaar te zijn? Hoewel het ziekenhuis grotendeels met overheidsgeld overeind is gehouden met als argument dat het

om een 'systeemziekenhuis' zou gaan, heeft het kabinet niet duidelijk gemaakt wat daar precies onder moet worden verstaan. Ook is vooralsnog onduidelijk waar de zorgplicht van individuele zorgverzekeraars ophoudt en die van de overheid (of die van de gezamenlijke zorgverzekeraars) begint. In een concurrerende markt kan immers niet één verzekeraar verantwoordelijk worden gehouden voor het garanderen van een maatschappelijk gewenst minimumniveau aan voorzieningen. Een nadere afgrenzing van de verantwoordelijkheid van overheid en markt voor de beschikbaarheid en bereikbaarheid van bepaalde voorzieningen is noodzakelijk.¹⁶ Minister Klink heeft aangekondigd hierover nog voor de zomer van 2009 met een uitvoeriger standpuntbepaling naar buiten te komen. Zolang de grenzen onduidelijk blijven, ontbreekt het bij zorginstellingen aan een existen-

De politiek gaat op de stoel van de toezichthouder zitten door zelf paal en perk te stellen aan fusies in de zorgsector

tieel risico, omdat verwacht mag worden dat de overheid uiteindelijk wel zal bijspringen. Dit betekent dat mismanagement, onverantwoorde investeringen en ondoelmatige fusies niet worden afgestraft. Het respecteren van 'het recht om failliet te gaan' kan daarom heilzaam werken om ondermaats presteren te voorkomen.

Ten slotte vereist een groeiende rol van de markt ook bij toezichthouders en politici een duidelijkere afbakening van hun verantwoordelijkheden om in die markten te interveniëren. Naarmate de speelruimte voor marktwerking toeneemt, krijgen de mededingingsautoriteiten (NMa en NZa) een steeds belangrijker taak om scherp te waken voor kartelafspraken en het ontstaan van onevenredige machtsconcentraties. Tegelijkertijd heeft de politiek juist steeds

meer de neiging om op de stoel van de toezichthouder te gaan zitten door zelf paal en perk te stellen aan fusies in de zorgsector. Zo pleitte een Kamermeerderheid voor een strengere fusietoets voor de zorgsector, ondanks het feit dat de Raad van State in een recent advies aangaf zo'n toets overbodig te vinden.¹⁷ Ook werd er een vrijwel Kamerbreed gesteunde motie aangenomen voor een algeheel verbod op verticale integratie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Dit is opmerkelijk, aangezien deze mogelijkheid bij de invoering van de Zvw door een Kamermeerderheid juist expliciet werd toegestaan. Verticale integratie zou verzekeraars namelijk meer mogelijkheden geven om de doelmatigheid van zorg te beïnvloeden en om aan de zorgplicht te voldoen. Vanuit mededingingsperspectief wordt verticale integratie doorgaans pas problematisch als er sprake is van machtsconcentratie bij een van de betrokken partijen. In dat geval kan de NMa de fusie verbieden. De Kamer heeft kennelijk weinig vertrouwen in het optreden van de toezichthouders of in de bruikbaarheid van het wettelijke instrumentarium waarover de toezichthouders beschikken. Zonder duidelijkheid over wie nu eigenlijk toezicht houdt en wat wel of niet geoorloofd is, kan een markt niet effectief functioneren en om die reden is een nadere afbakening van de verantwoordelijkheden voor het markttoezicht in de zorg dringend gewenst.

DE MARKT VOOR LANGDURIGE ZORG (AWBZ)

Ook in de langdurige zorg speelt de markt geleidelijk aan een grotere rol, maar deze markt is volstrekt anders geordend dan in de curatieve zorg. De rol van de derde partij is in de langdurige zorg toebedeeld aan regionale zorgkantoren. In elk van de 32 onderscheiden regio's is één zorgkantoor namens alle andere verzekeraars verantwoordelijk voor de zorginkoop. Doorgaans is dit de zorgverzekeraar met het grootste marktaandeel in de regio. Concurrentie tussen zorgverzekeraars is hierdoor volledig uitgeschakeld en in tegenstelling tot de

curatieve zorg is er dan ook geen sprake van een verzekeringsmarkt.

Zorgkantoren lopen over de zorgkosten geen enkel financieel risico. Wel hebben zij als taak om binnen een wettelijk vastgesteld regiobudget (de zogenaamde contracteerruimte) budgetafspraken te maken met zorginstellingen, zoals verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorgorganisaties en instellingen voor gehandicaptenzorg. Aangezien zorgkantoren verplicht zijn om met alle intramurale zorginstellingen een contract te sluiten is er — ook gelet op de beperkte capaciteit — nauwelijks ruimte voor concurrentie. Bij thuiszorginstellingen ligt dit anders. Daar geldt geen contracteerplicht en zijn er bovendien ook tal van nieuwkomers die meedingen naar een gedeelte van het beschikbare budget.

Zorgkantoren en thuiszorginstellingen hebben geen sterke prikkels om rekening te houden met de wensen van de cliënt

Voor het contracteer- en inkoopbeleid hanteren zorgkantoren een ‘gezamenlijk referentiekader’ dat is opgesteld door Zorgverzekeraars Nederland (ZN), de belangenorganisatie van zorgverzekeraars. Het uitgangspunt is dat bij de inkoop van extramurale zorg ‘de spelregels van aanbesteding’ worden gehanteerd, waarbij de beschikbare contracteerruimte volgens het principe van ‘economisch voordelige aanbidding’ aan aanbieders wordt toebedeeld. Maar tevens is bepaald dat het zorgkantoor vooraf aangeeft welk percentage van de beschikbare contracteerruimte ‘vanuit de optiek van continuïteit van zorgverlening’ aan bestaande aanbieders wordt toegekend en dus niet voor ‘selectieve gunning’ is bestemd. De hoogte van deze budgetgarantie voor bestaande thuiszorginstellingen wordt door elk zorgkantoor afzonderlijk bepaald en varieerde in 2007 van 85 tot 100%. De mate waarin

nieuwkomers op de thuiszorgmarkt een kans krijgen is dus vooralsnog beperkt en varieert per regio.

Toch is er in de thuiszorg (exclusief de naar de wmo overgehevelde huishoudelijke hulp) dus sprake van een zekere concurrentie om de markt, waarbij de zorgkantoren eenzijdig de spelregels bepalen. Het zorgkantoor bepaalt of en in hoeverre kwaliteit en service een rol spelen bij de budgettoedeling. Zorgkantoren hebben daarbij geen prikkel om rekening te houden met de wensen van de zorgvrager; deze kan immers toch niet kiezen. Gelet op de monopoliepositie van het zorgkantoor, is het voor zorgvragers en zorgaanbieders in zekere zin gunstig dat het zorgkantoor geen financieel risico loopt. Hierdoor hoeven zorgkantoren namelijk bij de zorginkoop niet uitsluitend op de prijs te letten. Wanneer de budgetten eenmaal verdeeld zijn hebben thuiszorginstellingen er belang bij binnen de gemaakte productieafspraken te blijven. Indien thuiszorginstellingen meer cliënten aantrekken dan afgesproken, kunnen zij in financiële problemen komen omdat zij voor extra cliënten geen inkomsten ontvangen. Die cliënten worden vervolgens geconfronteerd met cliëntenstops en moeten noodgedwongen het geld volgen en bij een minder populaire instelling aankloppen die nog budgetruimte over heeft. Zorgkantoren noch thuiszorginstellingen hebben dus sterke prikkels om rekening te houden met de wensen van de cliënt. De enige manier voor de zorgvrager om zelf invloed uit te oefenen is door het aanvragen van een persoonsgebonden budget (PGB). Hoewel deze mogelijkheid in toenemende mate wordt benut, is het uiteindelijk alleen weggelegd voor een beperkte groep mondig zorggebruikers (of gebruikers met mondig vertegenwoordigers).

De conclusie is dat de markt in de langdurige zorg nog nauwelijks een rol speelt en dat het huidige ordeningsmodel verre van logisch en evenwichtig is. Alleen in de thuiszorg is sprake van een zekere concurrentie om de markt, maar hierbij staat de cliënt vrijwel volledig buiten spel. De afgelopen jaren hebben verschillende

adviesorganen (CPB, CVZ, NZa en RVZ) zich dan ook gebogen over een beter ordeningsmodel. De meest radicale adviezen pleitten voor een volledige opheffing van de AWBZ, door een herverkaveling van de langdurige zorg over de Zvw (curatieve zorg) en de WMO (maatschappelijke ondersteuning). Deze adviezen hebben weliswaar de charme van de eenvoud, maar er is gerede twijfel mogelijk of het merendeel van langdurige zorg wel geschikt is voor uitvoering

Gebruikers van welzijnszorg en langdurige zorg zijn afhankelijk van het inkoopbeleid van één ‘derde partij’

door concurrerende zorgverzekeraars (Zvw) of gemeenten (WMO). Zo is het hoogst onzeker of zorgverzekeraars voor langdurige zorg risicodragend kunnen worden gemaakt, omdat onduidelijk is of dit omvangrijke risico adequaat in het vereveningsstelsel kan worden verwerkt. Ook is het zeer de vraag of voldoende gebruikers van langdurige zorg in staat en geneigd zijn tot een kritische keuze tussen zorgverzekeraars. Daarnaast is het onzeker of gemeenten voor deze taak voldoende geëquipeerd zijn. De Sociaal Economische Raad (SER) heeft vorig jaar op grond van deze overwegingen geadviseerd de AWBZ als zodanig intact te laten, zij het wel met drastische herstructureringen. De monopoliepositie van het zorgkantoor moet bijvoorbeeld op termijn worden afgeschaft en in plaats van instellingsgebonden budgetten moeten er cliëntgebonden budgetten komen (waardoor het geld de cliënt volgt, in plaats van andersom).¹⁸ Het kabinet heeft het SER-advies grotendeels overgenomen. Maar of dit advies op termijn ook realiseerbaar zal zijn, hangt in belangrijke mate af van de vraag of de bepaling van adequate cliëntgebonden budgetten op basis van voldoende eenduidige indicaties in de praktijk mogelijk is.¹⁹

DE MARKT VOOR WELZIJNSZORG (WMO)

Sinds de invoering van de WMO in 2007 fungeren de gemeenten als inkoper van welzijnszorg ten behoeve van hun gemeenteleden. Evenals de zorgkantoren zijn gemeenten de enige inkoper van zorg in hun werkgebied. Gebruikers van welzijnszorg zijn dus net als gebruikers van langdurige zorg afhankelijk van het inkoopbeleid van één derde partij. In tegenstelling tot zorgkantoren lopen gemeenten echter niet 0 maar 100% financieel risico over de zorguitgaven. Dit verschaft gemeenten sterke prikkels om zo laag mogelijke inkooprijzen af te dwingen. Hun positie als enige (monopsonistische) zorginkoper verschaft hen bovendien de nodige onderhandelingsmacht om lage inkooprijzen te bedingen.

Op grond van de WMO (art. 10) moeten gemeenten het verlenen van maatschappelijke ondersteuning ‘zoveel mogelijk’ laten verrichten door derden. De gedachte hierachter, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, is dat door uitbesteding de gemeente zich beter kan concentreren op de kerntaak van de integrale beleidsvorming. Ook worden gemeenten zo gestimuleerd om de kwaliteit van de uitbestede zorg te beoordelen. Het begrip ‘zoveel mogelijk’ impliceert dat er een bewijslast bij de gemeente rust om aan te geven dat er, indien de gemeente zelf maatschappelijke ondersteuning verricht, geen private partij is die de taak onder redelijke condities wil en kan uitvoeren. Bij de inkoop van huishoudelijke hulp zijn de gemeenten ervan uitgegaan dat zij zich moeten houden aan de Europese aanbestedingsregels, die moeten voorkomen dat bepaalde lokale of regionale aanbieders worden voorgetrokken.²⁰ Binnen gangbare vereisten — zoals gelijke behandeling, transparantie, objectiviteit en proportionaliteit — zijn gemeenten vrij om de aanbesteding naar eigen inzicht vorm te geven. In 2007 koos ruim de helft van de gemeenten voor een ‘normale’ vergelijkende toets waarbij aanbieders zowel op prijs als kwaliteit met elkaar werden vergeleken.

Circa 20% van de gemeenten hanteerden het zogeheten ‘Zeeuwse model’ dat uitgaat van een vaste prijs, zodat aanbieders alleen op kwaliteit concurreren. De overige circa 30% koos voor een aanbestedingsveiling, al dan niet met een maximumprijs.²¹

Bij de eerste aanbestedingsronde voor huishoudelijke zorg heeft een deel van de gemeenten te eenzijdig op basis van prijs geselecteerd

Deze praktijken hebben geleid tot een forse concurrentie op de markt voor huishoudelijke hulp. Er zijn op grote schaal goedkope alfahulpen ingezet en door verscheidene zorgaanbieders is er onder de kostprijs geoffreerd, met als gevolg dat gemeenten in 2008 gezamenlijk 149 miljoen euro op hun budget voor huishoudelijke hulp hebben overgehouden.²² Het aanbieden van zorg onder de kostprijs is een van de oorzaken die worden genoemd voor het faillissement van het zorgconglomeraat Meavita. Dit was voor de vng reden om begin dit jaar in een brief aan de Tweede Kamer te pleiten voor een discussie over marktwerking in de welzijnszorg. Het lijkt alsof de vng geschrokken is van de gevolgen van het (te) stringente aanbestedingsbeleid van sommige van haar eigen leden. Het kabinet heeft inmiddels een voorstel tot wetswijziging ingediend dat het gebruik van alfahulpen bij het leveren van zorg in natura verbiedt. Ook worden aanbieders verplicht om bij wisseling van zorgaanbieder de overname van personeel te bespreken. Het scp verwacht dat deze wetswijziging zal leiden tot aanzienlijk hogere kosten voor huishoudelijke hulp.

Is de marktwerking in de welzijnszorg haar doel voorbijgeschoten? Hoewel de gemeenten in principe de vrijheid hebben om zelf hun eigen aanbestedingscriteria op te stellen²³ en langduriger contracten aan te gaan, is het inder-

daad de vraag of de lokale democratie voldoende krachtige waarborgen biedt om gemeenten rekening te laten houden met de wensen van burgers die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben. Gemeenten staan immers vaak onder financiële druk. Een optie zou kunnen zijn om cliënten op de een of andere manier formeel te betrekken bij de opstelling van de aanbestedingscriteria.

Een ander probleem dat zich voordoet bij de aanbesteding is dat voor gemeenten niet altijd goed te beoordelen is of de partij met het beste aanbod de beloften ook daadwerkelijk kan waarmaken. Dit is vooral het geval bij landelijk opererende grote zorgconglomeraten zoals Meavita. Meer in het algemeen hebben de problemen bij Meavita en Philadelphia aangetoond dat het heeft ontbroken aan voldoende adequaat toezicht. Een versterking van de rol van de Raden van Toezicht lijkt een eerste vereiste. Daarnaast zouden de gemeenten ook zelf (of gezamenlijk via de vng) actiever kunnen zijn bij de beoordeling van de solvabiliteit en de toezichtstructuur van zorginstellingen. Een andere optie is — zoals gesuggereerd door de vng — gemeenten expliciet de mogelijkheid te bieden om de markt volledig uit te schakelen door de dienstverlening in eigen beheer uit te voeren. Dit kan de continuïteit van zorg wellicht ten goede komen, maar leidt niet vanzelfsprekend tot sterkere prikkels om beter met de wensen van de burgers rekening te houden. Bovendien valt sterk te betwijfelen of het gemeentelijke apparaat voldoende is toegerust om deze zorg efficiënt en cliëntvriendelijk aan te bieden.

EEN GEMENGD OORDEEL

Is de markt in de zorg te ver doorgeschoten? Die vraag is niet met een volmondig ‘ja’ of ‘nee’ te beantwoorden, omdat er drie sterk verschillend geordende markten in de curatieve zorg (Zvw), de langdurige zorg (AWBZ) en de welzijnszorg (wmo) zijn. Cruciaal daarbij is de rol van de derde partij die in elk van de drie sectoren op

andere wijze het financiële risico op zich neemt en verantwoordelijk is voor de zorginkoop.

In de curatieve zorg is met de invoering van de Zvw de basis gelegd voor een marktordening waarin prikkels voor een doelmatige zorgverlening worden gecombineerd met een gelijke toegang tot zorg voor alle burgers, ongeacht hun koopkracht of ziekterisico. De zorgverzekeraar heeft er als derde partij belang bij om rekening te houden met de wensen van de cliënt en om doelmatig met de middelen om te gaan. Hoewel zorgverzekeraars nog moeten groeien in hun nieuwe rol, worden er steeds meer initiatieven ontplooid om de kwaliteit en doelmatigheid van zorg te bevorderen. Daarbij moet worden aangetekend dat in een groot deel van de curatieve zorg het aanbod en de prijzen nog sterk zijn gereguleerd, waardoor de speelruimte voor marktwerking kleiner is dan weleens wordt gedacht. Gelet op de ervaringen tot nu toe is er geen reden om aan te nemen dat de markt in de curatieve zorg te ver is doorgeschoten. Wel zijn er een aantal belangrijke knelpunten, zoals een slecht functionerend DBC-systeem, gebrekkige prestatie-indicatoren en een nog onvoldoende robuust vereveningssysteem. Ook zijn de grenzen tussen de verantwoordelijkheden van zorgverzekeraars, overheid en toezichthouders nog te onduidelijk. Zolang deze tekortkomingen niet naar behoren zijn verholpen, is terughoudendheid geboden bij een verdere verruiming van de markt in de curatieve zorg.

In de langdurige zorg is de rol van de markt nog zeer bescheiden. Bovendien is het huidige ordeningsmodel van de AWBZ gebaseerd op tegenstrijdige principes van aanbod- en vraagsturing. Voor zover sprake is van marktwerking, spelen de wensen van de cliënt een ondergeschikte rol. De cliënt is immers afhankelijk van het inkoopbeleid van

het zorgkantoor, dat als enige derde partij in de regio primair de taak heeft om het beschikbare regiobudget over de zorgaanbieders te verdelen. Thuiszorgorganisaties die te veel cliënten trekken lopen het risico dat zij daardoor in de financiële problemen komen. De markt in de langdurige zorg is dus niet zozeer te ver doorgeschoten maar eerder verkeerd geordend. Ontwikkeling en invoering van een beter ordeningsmodel, waartoe de SER belangrijke bouwstenen heeft aangedragen, verdienen in deze sector dan ook prioriteit.

Ten slotte zijn sinds de invoering van de WMO de gemeenten als derde partij belast met de inkoop van welzijnszorg. Net als de zorgkantoren hebben de gemeenten een monopoliepositie als het gaat om de inkoop van zorg. Een groot verschil is echter dat zorgkantoren geen enkel financieel risico lopen, terwijl gemeenten voor de volle honderd procent risicodragend zijn. Daar staat tegenover dat gemeentebesturen aan hun burgers democratisch verantwoording moeten afleggen en kunnen worden weggestemd, terwijl dit voor zorgkantoren niet geldt. Of de lokale democratie voldoende tegenwicht kan bieden tegen de sterke financiële prikkels voor gemeenten om bij inkoop voornamelijk op de prijs te letten, blijft vooralsnog twijfelachtig. Tijdens de eerste aanbestedingsronde voor huishoudelijke zorg lijkt een deel van de gemeenten te eenzijdig op basis van prijs te hebben geselecteerd. Daar lijkt de markt te ver te zijn doorgeschoten. Inmiddels is wetgeving in de maak om de arbeidscondities en continuïteit van zorg beter te waarborgen. Of daarmee een goede balans tussen markt en overheid wordt bereikt, zal de tijd moeten leren.

De auteur bedankt Marco Varkevisser (iBMG, EUR) voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- 1 Trappenburg spreekt overigens bij voorkeur over 'voorkruipt-zorg'. M. Trappenburg, 'Het verhaal van een vitale norm', in: *SE-D* 2009/4, p.12-18. M. Buijsen, 'Voorrangszorg is onrechtvaardig', in: *SE-D* 2009/4, p.19-24.
- 2 Volgens de Euro Health Consumer Index 2008 waarin de zorgsystemen in de EU-landen worden vergeleken aan de hand van een set indicatoren die vanuit patiëntenperspectief van belang zijn, staat de Nederlandse gezondheidszorg bovenaan, terwijl de Britse National Health Service (NHS) niet verder komt dan een dertiende plaats. Over het algemeen doen landen met een sociale ziektekostenverzekering het beter dan (grote) landen met een omvangrijke staatsgezondheidszorg. Het rapport wijdt dit aan de ingewikkelde coördinatieproblemen.
- 3 Als gevolg van wisselende politieke voorkeuren worden deze experimenten overigens voortdurend aangepast of na korte tijd weer stopgezet, waardoor een systematische evaluatie onmogelijk is. In Groot-Brittannië wordt daarom met enig cynisme gesproken over de frequente 'redisorganisatie' van de Britse gezondheidszorg, zie J. Smith et al., 'The reorganisation of the NHS', in: *British Medical Journal* 324, 2001, p.672.
- 4 Dit is bijvoorbeeld zeer gebruikelijk in de Griekse gezondheidszorg. Zie E. Mossialos et al., 'Analysing the Greek health system. A tale of fragmentation and inertia', in: *Health Economics* 14, 2005, p. s151-s168.
- 5 Zie bijvoorbeeld: D. Dranove, *Code Red*, Princeton University Press, 2008.
- 6 Trappenburg, *ibid.*, p. 16.
- 7 Soms worden patiënten aangeduid als 'derde partij'. Aangezien het in de zorg uiteindelijk draait om het belang van de patiënt is dit een vreemde volgorde.
- 8 J.K. Helderma et al., 'Market-oriented health care reforms and policy learning in the Netherlands', in: *Journal of Health Politics, Policy and Law* 30 (1-2), 2005, p. 189-209.
- 9 DNB, *Statistisch Bulletin*, Amsterdam, september 2008 en maart 2009.
- 10 NZa, *Monitor Ziekenhuiszorg 2009. Tijd voor reguleringszekerheid*, Utrecht, mei 2009.
- 11 Consumentenbond, Anbo, NPCF, *Zorginkoop* onder de loep, november 2008.
- 12 N. Beaulieu et al., 'The business case for diabetes disease management for managed care organizations', in: *Forum for Health Economics & Policy* 9 (1), 2006, p. 1-36.
- 13 Trappenburg, *ibid.*, p. 14-15.
- 14 Sinds de introductie van het 'boter-bij-de-vis' principe in 2000 zijn de wachtlijsten fors gedaald. In 2007 lijkt er volgens de NZa (*Monitor Ziekenhuiszorg 2009*) sprake van een verdere daling.
- 15 A.F. Roos en F.T. Schut, 'Risico's van koppeling basis- en aanvullende zorgverzekering', in: *ESB* 93 (4548), 2008, p. 710-713.
- 16 Te denken valt aan het definiëren van essentiële zorgfuncties als een dienst van algemeen economisch belang (DEAB), zoals bepleit door M. Canoy en W. Sauter, 'Ziekenhuisfusies en publieke belangen', in: *ME&M* 12 (2), 2009, p. 54-61.
- 17 Raad van State, Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake het verzoek om voorlichting omtrent het fusietoezicht in de zorg, Den Haag, 17 april 2009.
- 18 SER, *Langdurige zorg verzekerd. Over de toekomst van de AWBZ*, Den Haag, 18 april 2008.
- 19 F.T. Schut, 'Welke toekomst voor de AWBZ?', in: *Me Judice*, 5 augustus 2008.
- 20 Of de Europese aanbestedingsplicht daadwerkelijk van toepassing is op de huishoudelijke hulp is recent in twijfel getrokken naar aanleiding van uitspraken van het Europese Hof van Justitie, waarin wordt gesteld dat zorg- en maatschappelijke diensten alleen hoeven te worden aanbesteed bij een 'duidelijk grensoverschrijdend belang'. Zie: <http://www.zorgvisie.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/nieuwsartikel/Huishoudelijke-hulp-hoeft-niet-aanbesteed.htm>.
- 21 Research voor Beleid, *Aanbesteden hulp bij het huishouden*, Leiden, 2007.
- 22 E. Pommer, et al., *Definitief advies over het wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009*, Den Haag: SCP, februari 2009.
- 23 Het ministerie van vws heeft in samenwerking met de vng zelfs een brochure 'Sociaal overwogen aanbesteding' laten opstellen. Zie: <http://www.minvws.nl/dossiers/wmo/documenten>.

Moet de AOW-leeftijd omhoog naar 67 jaar?

Een gevoelige maatregel uit het crisispakket dat het kabinet eind maart presenteerde is verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. De SER heeft tot 1 oktober de tijd gekregen om alternatieven te bedenken. Intussen is het maatschappelijke debat in volle gang. S&D levert een bijdrage met opinies van Frans Becker en Paul de Beer. Hoe nuttig en eerlijk is de voorgenomen regeling?

Frans Becker: ‘Schuiven met de AOW-leeftijd is gemakzuchtig’

Het voornemen van het kabinet om de AOW-leeftijd geleidelijk aan met twee jaar te verhogen, heeft een zeer serieuze achtergrond. Begrotingstekort en staatsschuld dreigen, als gevolg van de kredietcrisis en van de maatregelen om die crisis te bestrijden, ongekend hoog op te lopen. Dat is een ernstig probleem.

Maar daarmee is de gekozen oplossing nog niet de juiste. Het kabinet heeft, omdat het er zelf niet uitkwam (en misschien ook als blijk van zijn spreekwoordelijk open bestuursstijl), de SER verzocht om desnoods met een beter alternatief te komen. Maatschappelijke organisaties en politieke partijen zullen ongevraagd hetzelfde doen. Er is, kortom, nog niets beslist — en dat is maar goed ook. Schuiven met de AOW-leeftijd is een gemakzuchtige, simplistische oplossing. Ze staat haaks op een eerlijke

verdeling van de crisislasten en op een arbeidsmarktbeleid dat de arbeidsparticipatie effectief helpt verhogen, zonder betaald werk heilig te verklaren. Het is kiezen voor de weg van de minste weerstand.

In de eerste plaats is er het arbeidsmarktargument. 65-plussers kunnen, zo luidt de inmiddels gangbare redenering achter het kabinetsvoorstel, met hun riantere levensverwachting best langer doorwerken. Dat geeft een veel steviger basis aan de verzorgingsstaat waarop ouderen een fors beroep gaan doen als ze later écht oud zijn. Maar hoe reëel is dit perspectief? De arbeidsparticipatie van 55-plussers stijgt, maar laten we het ook niet overdrijven. Ongeveer de helft van de mensen in deze leeftijdscategorie heeft geen betaald werk. Werkgevers zitten vaak niet op hen te wachten.

De arbeidsmarkt is voor 55-plussers, zo moet worden vastgesteld, erg moeilijk toegankelijk. Het is bovendien een categorie (naast die van de jongeren) waar in crisistijd de hardste klappen vallen. Alle reden dus om eerst maar eens de arbeidsparticipatie tot het vijftienvestigste jaar verder te verhogen — met alle aanpassingen van de arbeidsmarkt die daarvoor nodig zijn. Het risico van het kabinetsvoorstel is dat we een groep 65-plussers creëren, die nog niet met pensioen kunnen gaan, maar ook geen werk kunnen vinden — en afhankelijk zullen worden van bepaald niet riant uitkeringsregelingen.

In de tweede plaats is er het solidariteitsargument. Het is hoog tijd, zo vinden sommigen, dat de oudere generatie eens solidariteit betoont met de jongere generaties en door langer door te werken een deel van de lasten van de vergrijzing zelf voor haar rekening neemt. Dat is uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid een merkwaardige redenering. Als er ernstige onevenwichtigheden ontstaan bij de verdeling van lasten, dan heeft de sociaal-democratie een beproefd instrument beschikbaar, namelijk dat van de inkomens- en vermogenspolitiek en van de progressieve belastingheffing.

82 Met een verstandig gebruik van dat instrument worden ongelijkheden niet alleen tussen generaties maar ook binnen generaties rechtgetrokken. Dan hoeven ouderen met een laag inkomen niet langer door te werken uit solidariteit met jonge veelverdieners, maar dragen de sterkste schouders werkelijk de zwaarste lasten. Maatregelen op dat terrein (zoals afschaffing van de renteaftrek voor hypotheek boven 1 miljoen euro, verhoging van het toptarief in de inkomstenbelasting en verdere fiscalisering van de AOW) dragen bovendien minstens zoveel bij aan gezondere overheidsfinanciën als verhoging van de AOW-leeftijd.

Daarmee is een erg onaardige kant van die verhoging overigens nog niet genoemd. In het plan is een uitzondering voorzien voor mensen die langdurig een zwaar beroep hebben uitgeoefend. Vanwege definitieproblemen en het ont-

breken van gegevens is dat waarschijnlijk een loze belofte. Daarmee dreigen we voorbij te gaan aan de grote verschillen in levensverwachting en in levenskwaliteit tussen sociale klassen. 'We leven langer, dus kunnen we ook wel wat later met pensioen', wordt gezegd. Maar hoogopgeleiden, zo laat de FNV in haar AOW-nota zien, leven zes tot zeven jaar langer dan laagopgeleiden. Het verschil in het aantal gezonde levensjaren is nog veel groter. De kabinetsnota zwijgt erover.

En ten slotte is er — zelden genoemd in de huidige AOW-discussie — het belang van (en de sterke behoefte aan) welverdiende rust. Niet om per se niets meer te doen, maar om van de verplichting tot loonarbeid te zijn bevrijd. De sociaal-democratie heeft altijd de opvatting gehad dat er meer is dan arbeid alleen. Daarom is het goed om het vijftienvestigste jaar als markeringspunt aan te houden — en een grote mate van keuzevrijheid te bevorderen na het passeren van die grens. Wie door wil werken, werkt door. Anderen zullen voor de kleinkinderen willen zorgen, vrijwilligerswerk willen doen of willen reizen, vissen of kaarten.

Het voorlopige kabinetsvoornemen staat, waarschijnlijk onbedoeld, in het teken van een heel andere trend. Die kan worden getypeerd als 'staatstaylorisme': de van overheidswege gestuurde aanpassing van het menselijk bestaan aan de eisen van de nieuwe economie. Zo vroeg mogelijk het huis uit om geen achterstanden op te lopen. De kinderen zo snel mogelijk de crèche in. En intussen dag en nacht aan je competenties en kwalificaties werken, om zo *employable* mogelijk te blijven. De verhoging van de AOW-leeftijd past daarin. En het is geen geruststelling dat, zoals het kabinet meldt, veel andere landen in Europa ons al zijn voorgegaan.

De politiek dreigt de systeembeheerder te worden van een ingewikkeld stelsel van publieke voorzieningen die in de hand moeten worden gehouden. Zo raken de aspiraties van mensen buiten beeld.

Frans Becker is adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Paul de Beer: 'Verhoging van de AOW-leeftijd is niet nodig, wel gewenst'

Jarenlang rustte er een taboe op iedere serieuze ingreep in de AOW. Elco Brinkman (in 1994) en Wouter Bos (in 2006) hebben aan den lijve ondervonden hoe riskant het is om een aanpassing van de AOW, hoe beperkt ook, voor te stellen. Maar onder de financiële druk van een economische crisis blijkt ineens veel mogelijk wat tot voor kort ondenkbaar leek. Spijtig is dat de financiële noodzaak — bezuinigingen — het daarbij wint van inhoudelijke argumenten.

Het gat van vele miljarden dat de economische recessie in de rijksbegroting slaat, maakt op termijn forse bezuinigingen nodig. Als een van de grootste uitgavenposten is de AOW dan een voor de hand liggende keuze. Maar er zijn tal van andere posten, zowel binnen als buiten de sociale zekerheid, waarop fors bezuinigd zou kunnen worden. Denk aan de ww, de zorgtoeslag, de aftrek van hypotheekrente en pensioenpremie et cetera. Waarom zou men dan speciaal voor de AOW kiezen, terwijl geen van de coalitiepartijen dit in haar verkiezingsprogramma had aangekondigd?

Twee veel gehoorde argumenten zijn dat door de vergrijzing de AOW-uitgaven de komende decennia bijna zullen verdubbelen en dat ouderen langer moeten doorwerken om die oplopende uitgaven te financieren. Het eerste argument klopt niet. Flip de Kam heeft er terecht op gewezen (in *NRC Handelsblad* van 27 juni jl.) dat de verdubbeling van de AOW-uitgaven zich alleen zal voordoen als de AOW-uitkering gedurende dertig jaar gekoppeld wordt aan de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen. Volgens de bestaande systematiek is de AOW echter gekoppeld aan de CAO-lonen, die gemiddeld circa één procent per jaar achterblijven bij de verdiende lonen. De met de verhoging van de AOW-leeftijd beoogde bezuiniging wordt daardoor al gere-

liseerd door simpelweg het bestaande koppingsmechanisme te handhaven!

In het verleden is de AOW overigens nog fors achtergebleven bij die CAO-lonen. Als gevolg daarvan *daalden* de uitgaven voor de AOW tussen 1982 en 2007, ondanks de vergrijzing, van 5,5 naar 4,6 procent van het bruto binnenlands product. De dreigende onbetaalbaarheid van de AOW is, kortom, een sprookje.

Het argument dat de arbeidsdeelname van ouderen hoger moet worden snijdt wel hout. Naarmate ouderen langer doorwerken dragen zij meer belasting af en zijn er minder ouderen afhankelijk van een uitkering. Maar de tegenstanders van een hogere AOW-leeftijd (zoals Frans Becker — zie p. 81-82 van deze *s&D*) hebben gelijk als zij stellen dat men zich voor dat doel voorlopig beter kan concentreren op de groep 55- tot 64-jarigen dan op de 65- en 66-jarigen. Verhoging van de AOW-leeftijd is zo beschouwd niet nodig.

Toch zijn er goede argumenten om de AOW-leeftijd wel ter discussie te stellen. Die dreigen nu ondergesneeuwd te raken. Want wat is eigenlijk de idee achter de AOW? De grondgedachte is dat we mensen aan het eind van hun leven, als hun arbeidsvermogen terugloopt, in staat willen stellen nog een aantal jaren in redelijke welstand van hun 'welverdiende rust' te genieten. Het leven wordt daarmee opgedeeld in drie fasen: een jeugdfase waarin we nog niet werken, maar leren; een middenfase waarin we werken; en een laatste fase waarin we niet meer werken, maar mogen genieten van de jaren die ons nog resten.

Dat heeft een zekere logica: in de begin- en de eindfase van ons leven zijn we het minst productief. Aan het begin doordat we eerst veel moeten leren en aan het eind doordat onze fysieke en psychische vermogens geleidelijk

teruglopen. We kunnen het werk dus het beste concentreren in de middenfase. De grenzen tussen de drie fasen zijn echter in hoge mate willekeurig. Momenteel omvat zowel de eerste als de laatste fase grofweg een kwart van ons leven (ruim twintig jaar) en de actieve fase bijna de helft (zo'n veertig jaar). In het verleden was die actieve fase langer en de rustfase korter: we gingen minder lang naar school, werkten langer door en gingen eerder dood. In de loop van de tijd is de levensloop als het ware uitgerekt: we betreden op latere leeftijd de arbeidsmarkt, krijgen op latere leeftijd kinderen en gaan later dood. Alleen de leeftijd waarop we stoppen met werken is naar voren geschoven.

Nu kunnen we over de verdeling van het leven over de verschillende fasen in beginsel vrij beslissen. Een belangrijke vraag daarbij is welk deel van ons inkomen we in de actieve levensfase bereid zijn af te staan ten behoeve van de twee andere fasen. Wie per se wil vasthouden aan de AOW-leeftijd van 65 jaar, gaat er blijkbaar van uit dat we met het stijgen van de levensverwachting automatisch de derde levensfase willen verlengen. Dat kan, maar als we dan de lasten in de actieve fase niet willen verhogen, zullen we wel het niveau van de AOW-uitkering moeten verlagen. Dat is de afgelopen decennia al sluipenderwijs gebeurd. Het is een weinig aantrekkelijk vooruitzicht om daarmee nog decennia door te gaan. Het alternatief is dat we in de tweede levensfase een nog groter deel van ons inkomen uittrekken voor de voorzieningen voor de oude dag dan we nu doen.

84 In mijn ogen is een andere optie aantrekkelijker, namelijk het verlengen van de tweede fase, waardoor de verhouding tussen de drie fasen min of meer gelijk blijft. Stel dat de levensverwachting in de toekomst honderd jaar wordt. Zou een pensioenleeftijd van 65 jaar dan nog steeds de meest wenselijke zijn?

Een andere vraag is hoe vanzelfsprekend het eigenlijk is dat die derde levensfase voor iedereen bij dezelfde leeftijd begint. De overgang van

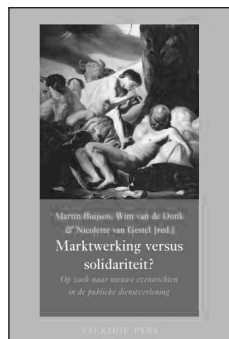
de eerste naar de tweede fase varieert al aanzienlijk: academici betreden de arbeidsmarkt een jaar of acht later dan vmbo'ers. Waarom zouden we dan voor de overgang van de tweede naar de derde fase wel voor iedereen dezelfde leeftijd aanhouden?

Nu heeft een uniforme AOW-leeftijd grote praktische voordelen: eenvoudige uitvoering, geen risico van fraude en berekenend gedrag, gelijke behandeling. De vraag is alleen of deze voordelen opwegen tegen het nadeel dat iedereen in een keurslijf wordt gedwongen, ongeacht het arbeidsverleden, de gezondheid, de persoonlijke voorkeur et cetera. Allerlei varianten van een variabele AOW-leeftijd zijn denkbaar. Deze zou kunnen worden gebaseerd op het arbeidsverleden of op de leeftijd waarop men van school is gekomen, op de levensverwachting (samenhangend met het opleidingsniveau) of op de persoonlijke voorkeur (waarbij een lagere AOW-leeftijd ook in een lagere uitkering resulteert). Ook valt een 'ingroeimodel' te overwegen, waarbij de AOW-uitkering, bijvoorbeeld vanaf 63 jaar, in een aantal jaren stapsgewijs wordt verhoogd, zodat de scherpe scheidslijn tussen de tweede en derde fase verdwijnt. Het is nu nog te vroeg voor een definitief oordeel over de verschillende varianten, maar het zou goed zijn daar de komende jaren meer studie naar te verrichten.

De argumenten die het kabinet aanvoert om de AOW-leeftijd te verhogen mogen dan geen hout snijden, nu het taboe op de AOW-leeftijd is doorbroken kunnen we er beter maar gebruik van maken door een principiële gedachteswisseling te starten over de gewenste scheidslijn tussen de tweede en derde levensfase. Wie iedere wijziging in de AOW-leeftijd onbespreekbaar verklaart, maar zijn ogen sluit voor het feit dat de AOW-uitkering steeds meer achterop is geraakt bij de lonen, bewijst daarmee noch de huidige gepensioneerden, noch de toekomstige een dienst.

Paul de Beer is redacteur van S&D

Het verantwoordelijkheidstekort in een vermarkte samenleving



Marktwerking versus solidariteit? Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening

Martin Buijsen, Wim van de Donk en Nicolette van Gestel (red.), Nijmegen, Valkhof 2007

Verbindend bouwen. Over solidariteit en verzorgingsstaat

Jan Jacob van Dijk (red.), Kampen, Kok 2008

The Samaritan's dilemma. Should government help your neighbor?

Deborah Stone, New York, Nation's Books 2008

Rechtvaardig en solidair pensioen

Lex van Vorsele, Deventer, Kluwer 2008

AAFKE KOMTER

Onlangs viel in *NRC Handelsblad* (19 mei 2009) te lezen hoe premier Balkenende uit de economische crisis hoopt te komen. Hij bepleit een toekomstgericht eenentwintigste-eeuws

Over de auteur Aafke Komter is hoogleraar *Vergelijkende studies van sociale solidariteit* aan het *University College, Universiteit Utrecht*.

Rijndeltamodel dat marktdynamiek koppelt aan zekerheid, eigen verantwoordelijkheid aan het algemeen belang, geloof in eigen kunnen en wederzijds vertrouwen. Balkenende meent dat de driehoek van burgersamenleving, overheid en markt faalt wanneer de individuele verantwoordelijkheid van mensen uit beeld verdwijnt, en noemt het doorgesloten beloningsbeleid als

voorbeeld. De kern van het probleem is volgens hem ‘niet het marktfalen maar het menselijk falen’. Burgers moeten in alle sectoren van de samenleving weer meer centraal komen te staan. Het Rijndeltamodel biedt daartoe de ruimte, omdat het de individuele verantwoordelijkheid in de burgersamenleving, de publieke sector en de markt voorop stelt.

Balkenendes pleidooi wekt associaties met het concept van de verantwoordelijke samenleving, dat in de jaren tachtig werd uitgedragen door toenmalig minister Elco Brinkman. De verzorgingsstaat had de samenleving lui gemaakt en burgers moesten zich sterker bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid voor hun functioneren in de samenleving — een gedachtegang die kenmerkend is voor het christelijk-sociale denken sinds Abraham Kuijper.

Het Rijndeltamodel roept diverse vragen op. Op twee daarvan wil ik hier ingaan. Hoe bereid zijn hedendaagse burgers om zich te bekommeren om hun medeburgers en de samenleving als geheel? Wat kan de overheid doen om het burgers mogelijk te maken sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid te tonen?



Hedendaags narcisme

In haar boek *The Samaritan's dilemma* vraagt politicologe Deborah Stone zich af in hoeverre de overheid burgers moet helpen om als verantwoordelijke individuen hun morele aspiraties in de samenleving te vervullen. De boodschap van Stone is verrassend eenvoudig: altruïsme is alom aanwezig en burgers zijn als vanzelfsprekend geneigd om waar nodig hun medemensen te helpen. Tal van getuigenissen van alledaags altruïsme moeten haar stelling ondersteunen: onbaatzuchtig geboden burenhulp, verpleegsters die hun baan riskeren om meer dan de contractueel toegestane hoeveelheid zorg te bieden, restauranthouders die hun overtollige voedsel aan daklozen geven, mensen die zieken naar het ziekenhuis vervoeren, kapsters die pruiken leren maken voor klanten die als gevolg van chemotherapie hun haar hebben verloren,

enzovoort. Als belangrijkste taken voor de regering ziet Stone: aan burgers de controle teruggeven over hun eigen levenssituatie en faciliteren dat mensen hun behoefte tot uiting kunnen brengen om waar nodig hulp te bieden.

Narcisme is een wezenskenmerk van onze cultuur geworden

De aanhangers van het Rijndeltamodel zal dit als muziek in de oren klinken: de samenleving is vergeven van de barmhartige Samaritanen en de overheid hoeft slechts de structuren te bieden waarbinnen ze hun weldaden kunnen verrichten. Maar dit beeld is wel heel eenzijdig. Met evenveel gemak zijn tegenvoorbeelden te geven: hufterigheid in de publieke sfeer, korte lontjes die ontvlammen als het even tegenzit, agressie tegen gezagsdragers en hulpverleners. Parallel hieraan zien we een cultivering van het ego van kinderen door ouders, en ontstaat er een nieuwe cultus van het zelf (zie bijvoorbeeld de *Volkskrant*-bijlage *Hart & Ziel*, met zijn focus op de individuele psychologie van mensen, zelfbespiegeling, ‘hoe maak je reclame voor jezelf’, enzovoort).

Narcisme is een wezenskenmerk van onze cultuur geworden, zoals psychotherapeut Jan Derksen onlangs betoogde. Kinderen leren nauwelijks nog hoe ze met anderen rekening moeten houden, worden door hun ouders op een voetstuk geplaatst en krijgen onnatuurlijk veel ruimte (luid bellen in de openbare ruimte wordt later zo een vanzelfsprekend recht). Het zelfvertrouwen gedijt hier goed bij, ambities en toekomstprojecties groeien onbelemmerd mee met het vergrote zelf, en eenmaal volwassen wil men zo snel mogelijk een topfunctie en een topsalaris met bijbehorende s.u.v.

Zo'n cultuur van narcisme staat haaks op de visie van de verantwoordelijke burger in het Rijndeltamodel: de burger gaat zich als vanzelf verantwoordelijk gedragen mits de overheid de juiste structuren aanreikt. Het ‘menselijk falen’

zou wel eens meer structureel verankerd in onze samenleving kunnen zijn dan Balkenende meent. Het voorbeeld van de ongebreidelde hebzucht en het uitblijven van zelfinzicht in het bankwezen heeft aangetoond hoe verwoestend juist de combinatie van marktwerking en moderne, opgeblazen ego's kan zijn.



Subsidiariteit en soevereiniteit

De levensvatbaarheid van solidariteit in de verzorgingsstaat is het thema van de bundel onder redactie van Jan Jacob van Dijk, *Verbindend bouwen*. In zijn openingsessay analyseert Van Dijk de vele betekenissen van solidariteit. In zijn christelijk-sociale visie is solidariteit 'het streven om iedereen, rekening houdend met zijn talenten, op een volwaardige manier te laten deelnemen aan de gemeenschap.' (p.37) Van Dijk pleit voor een moderne invulling van solidariteit die niet in eerste instantie gericht is

Terugkeer naar oude principes — subsidiariteit, soevereiniteit in eigen kring — is als politieke strategie ontoereikend

op het bestrijden van de gevolgen van een niet volledige deelname aan de samenleving, maar op het voorkómen van risico's of op het zich voorbereiden op die risico's. Daarvoor is nodig dat de 'de beknellende omhelzing van de overheid' wordt teruggedrongen en de verantwoordelijkheid van maatschappelijk middenveld en individu worden vergroot.

Een belangrijke vorm van solidariteit is de hulp of zorg die burgers elkaar bieden en waarvoor geen tegenprestatie wordt verwacht, de zogeheten eenzijdige solidariteit. Terwijl Van Dijk er impliciet van uit lijkt te gaan dat deze solidariteit onverminderd levenskrachtig is, plaatst Paul de Beer hier in zijn bijdrage aan de

bundel vraagtekens bij. De bevolking wordt meer divers en etnische, culturele en religieuze heterogeniteit kan het vertrouwen tussen autochtone en allochtone burgers aantasten. Solidariteit op het gebied van de gezondheid is ook niet meer vanzelfsprekend: willen degenen die weinig gezondheidsrisico lopen nog wel meebetalen aan de kosten voor degenen die juist veel risico's lopen? En welke effecten heeft de voortschrijdende globalisering op de nationale solidariteit? Terecht plaatst De Beer ook een kanttekening bij Van Dijks veronderstelling dat meer solidariteit vanuit het middenveld zal leiden tot een geringer beroep op de overheid: in de wetenschappelijke literatuur wordt geen bevestiging gevonden voor deze zogenoemde substitutiegedachte. Eerder blijkt dat formele zorgarrangementen juist een goede ondersteuning kunnen bieden voor informele hulp en zorg.

De aloude christelijk-sociale paradedpaardjes van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit passeren in veel van de bijdragen aan Van Dijks bundel de revue: pleidooien voor een grotere verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor de werkloosheidsverzekering, een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners in de agrarische sector, en een transformatie van de verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij.

De gedachte dat de overheid de afgelopen decennia te veel heeft willen regelen en een stelsel van collectieve voorzieningen heeft gecreëerd dat misschien effectiever — minder bureaucratisch, en met een grotere betrokkenheid van individuele burgers — georganiseerd zou kunnen worden, wordt in brede kring ondersteund. Maar de simpele terugkeer naar principes van ruim een eeuw geleden (subsidiariteit, soevereiniteit in eigen kring) is als politieke strategie ontoereikend. Immers, de veronderstelling dat onderlinge solidariteit van burgers als vanzelfsprekend als substituuut voor overheidszorg kan fungeren is onjuist, zoals we zagen. Evenmin vanzelfsprekend is het dat burgers zich bij een terugtrekkende overheid als bij toverslag meer verantwoordelijk gaan *voelen* voor medeburgers

en samenleving — een impliciete aanname in het Rijndeltamodel. Hier worden twee betekenissen van verantwoordelijkheid door elkaar gehaald: de morele verantwoordelijkheid voor medeburgers en de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke taken. Die twee betekenissen van verantwoordelijkheid zijn geenszins identiek en taakverantwoordelijkheid leidt niet automatisch tot morele verantwoordelijkheid.



De menselijke maat

Hoe kunnen onderlinge solidariteit en betrokkenheid van burgers dan wel gestimuleerd worden? Een van de belangrijkste lessen van de klassieke socioloog Émile Durkheim is dat de wijze waarop de samenleving is georganiseerd bepalend is voor het type solidariteit. Zo was de solidariteit in de premoderne, kleinschalige samenleving anders van aard (een relatief homogene opbouw van de gemeenschap leidde tot vanzelfsprekend gedeelde normen en waarden) dan de solidariteit die ontstond in de geïndustrialiseerde samenleving van de negentiende eeuw. Dit laatste type solidariteit berustte op een grotere onderlinge afhankelijkheid van ano-

Een belangrijke stimulans voor sociale betrokkenheid is ruimtelijke, culturele en institutionele desegregatie

88

nieme burgers in een meer heterogene maatschappij. Zolang de wijze waarop de samenleving en haar organisaties gestructureerd zijn niet ter discussie wordt gesteld zal de simpele ‘overheveling van verantwoordelijkheden’ niet het gewenste effect hebben. We hebben de afgelopen jaren kunnen constateren dat een graai-cultuur het best gedijt in een omgeving waarin het aanvaardbaar, en zelfs volstrekt normaal wordt gevonden (‘dief van eigen portemonnee’)

om zichzelf te bevoordelen. Zo’n omgeving zien we vooral in grootschalige organisaties met een brede managementlaag en ondoorzichtige verantwoordingslijnen, waarvan ons land er vele telt.

De rol van maatschappelijke organisatievormen wordt in de bundel van Van Dijk onder meer aan de orde gesteld door Wim van de Donk. Volgens hem raken menselijke verhoudingen als gevolg van de vermarkting van het maatschappelijk leven steeds meer geïnstrumentaliseerd. Als remedie stelt hij een samenlevingsbrede strategie van gemeenschapswerking voor: organisatie op kleine schaal, wederzijdse betrokkenheid en afhankelijkheid, en verbinding hiervan met de voordelen van de grote schaal.

Nu zijn pleidooien voor terugkeer naar de ‘menselijke maat’ of kleinere schaal in bijvoorbeeld onderwijs en zorg zeker niet nieuw, maar het potentieel van dergelijke maatregelen is nog lang niet ten volle benut. Zo neemt de onderlinge betrokkenheid tussen docenten en studenten in het universitaire onderwijs toe naarmate het kleinschaliger is georganiseerd. Ook in de gezondheidszorg kunnen kleinschaliger organisatievormen binnen grootschaliger structuren zorgen voor minder bureaucratie en meer onderlinge betrokkenheid. Het achterliggende principe is wederkerigheid: de gevoelde innerlijke verplichting om zelf bij te dragen wanneer je ook van anderen ontvangt. Dit principe kan in tal van maatschappelijke organisaties worden toegepast door directere lijnen te creëren tussen hiërarchische niveaus binnen de organisatie en door partijen te laten samenwerken voor de realisatie van hun belangen.

Onderlinge betrokkenheid van burgers is minder vanzelfsprekend geworden in een veelvormige, heterogene samenleving. Een belangrijke stimulans voor sociale betrokkenheid en onderlinge solidariteit is ruimtelijke, culturele en institutionele desegregatie — niet alleen in de verhouding tussen oorspronkelijke en nieuwe Nederlanders, maar ook in de relaties tussen de seksen en de generaties. Wat dit laatste betreft: veel mogelijkheden om wederzijdse betrokken-

heid tussen jong en oud te bevorderen zijn nog onbenut. Leeftijdssegregatie komt onder meer tot uitdrukking in institutionele segregatie (met het gezin als enige uitzondering) en kan worden tegengegaan door bijvoorbeeld gemeenschappelijke woonvormen en zorgvoorzieningen te realiseren. In Noorwegen wordt hier al succesvol mee geëxperimenteerd, zoals blijkt uit het werk van demografe Gunhild Hagestad.



Markt, moraal en ongelijkheid

Een belangrijk element in de discussie over hedendaagse solidariteit en verantwoordelijkheid is de rol van marktwerking in de publieke sector. In de bundel *Marktwerking versus solidariteit?* onder redactie van Martin Buijsen e.a. stelt Coen Teulings dat markt en moraal geen tegenpolen zijn, omdat ons rechtsstelsel voldoende waarborgen biedt om problemen van vertrouwen en misbruik op te lossen. Maar hoe verklaart hij dan de excessen in het beloningssysteem van banken en andere maatschappelijke instellingen? Overschat hij niet het helend vermogen van ons rechtsstelsel en onderschat hij niet het morele verantwoordelijkheidstekort dat zich op veel terreinen in het maatschappelijk leven manifesteert?

In de bundel wordt de rol van marktwerking op een aantal terreinen onderzocht: gezondheidszorg, gemeentelijk beleid, onderwijs, media en volkshuisvesting. In de gezondheidszorg krijgt het begrip solidariteit vaak ofwel een normatieve lading (gezondheidszorg als humane opdracht en solidariteit als rechtvaardigheid), ofwel een nogal technische invulling (solidariteit als verzekeringsprincipe). Martin Buijsen, die solidariteit in de gezondheidszorg nadrukkelijk verbindt met rechtvaardigheid, beschouwt gezondheid als een intrinsiek goed en ziet dan ook geen grond voor een rechtvaardiging van verschillen in behandeling om andere redenen (bijvoorbeeld gezondheidsgedrag) dan objectief medische behoefte. Marktwerking in de zorg is vanuit zo'n perspectief niet wenselijk, een standpunt dat ook Agnes Jongerius in haar bijdrage naar voren brengt.

Hoe zit het met marktwerking in het gemeentelijk beleid ten aanzien van bijstandsccliënten? Omdat het huidige beleid van gemeentes rechtstreeks gericht is op beperking van het aantal bijstandsccliënten — daar worden ze namelijk op afgerekend —, worden reïntegratievoorzieningen in de eerste plaats ingezet voor klanten met de meeste kans op een snelle uitstroom, met sociale ongelijkheid als gevolg, zo concluderen Nicolette van Gestel en Lenie Scholten op basis van eigen onderzoek.

Menselijk falen en marktfalen zijn niet los van elkaar te zien

In de overige bijdragen over de rol van de markt in het onderwijs, het hedendaagse medialandschap en de volkshuisvesting wordt een lans gebroken voor maatschappelijk ondernemen. Het principe van de subsidiariteit geldt hierbij veelal als leidraad. De algehele teneur van de bundel lijkt te zijn: marktwerking mag, mits zij een menselijk gezicht houdt. Niet alle sectoren lenen zich er even goed voor en soms is sociale ongelijkheid het gevolg.



Solidariteit en pensioen

Een interessante vraag is in hoeverre de recente voorstellen tot verhoging van de AOW-leeftijd en tot fiscalisering van de AOW een bedreiging vormen voor de solidariteit met ouderen. Het boek van Lex van Vorselen, *Rechtvaardig en solidair pensioen*, gaat op deze kwestie in, zowel vanuit de historie van het pensioendebat als vanuit de huidige arrangementen.

Ons pensioenstelsel kent van oudsher drie pijlers: armoedebeschermt, rechtvaardig arbeidsloon en nationaal burgerschap. De achterliggende rechtvaardigheidscriteria zijn respectievelijk: behoefte (steun wordt verleend op grond van behoefte), verdienste (steun is gebaseerd op verdiend loon en aantal arbeidsjaren), en gelijkheid (alle burgers maken gelijkelijk

aanspraak op pensioen). Volgens Van Vorselen betekenen de voorstellen om de AOW-leeftijd te verhogen geen structurele aantasting van het gelijkheidsprincipe. Omdat de AOW nu al deels met rijksbijdragen wordt gefinancierd, betalen 65-plussers indirect al mee aan hun eigen pensioen. Het voorstel om de AOW te fiscaliseren is dus slechts een graduele en geen principiële verandering van de inkomenssolidariteit in de AOW, aldus Van Vorselen.

Ook al vormen de voorstellen dan geen bedreiging van de solidariteit in ons pensioenstelsel, er zijn nog tal van kwesties die om een oplossing vragen. Zo is het bekend dat mensen maar beperkt bereid zijn om door te werken na hun vijftenzestigste. Verder hebben lager opgeleiden een slechtere gezondheid waardoor ze rond hun pensioenleeftijd fysiek vaak minder in staat zijn om langer door te werken. Ook deze feiten zullen moeten worden meegewogen in het debat over de baten die de overheid verwacht van verhoging van de AOW-leeftijd.



Marktfalen en menselijk falen

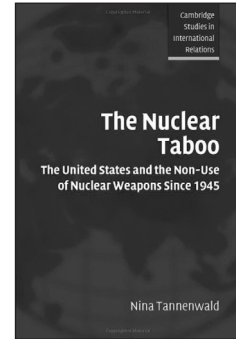
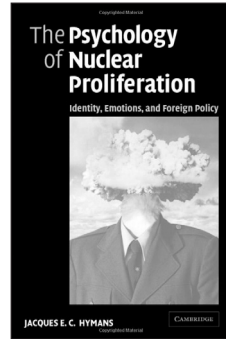
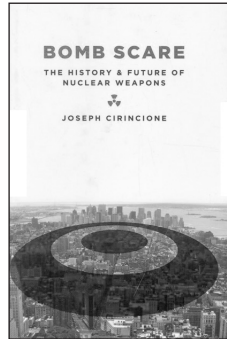
Het Rijndeltamodel berust op een aantal veronderstellingen die discutabel en soms zelfs aantoonbaar onjuist zijn. In de eerste plaats is het zeer de vraag of de door Balkenende gewenste sterkere morele inbedding van burgers in de samenleving inderdaad tot stand zal komen

wanneer burgers meer verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. De christelijk-sociale visie op de verantwoordelijke burger staat op gespannen voet met de heersende cultuur van narcisme, de tendens tot zelfexpansie en toenemende agressie in de publieke sfeer.

Ten tweede leidt de overheveling van taakverantwoordelijkheid naar lagere schaalniveaus niet automatisch tot meer morele verantwoordelijkheid bij burgers; er moet meer gebeuren dan het verschuiven van verantwoordelijkheden. Instituties zullen op andere leest georganiseerd moeten worden en er zal flink geïnvesteerd moeten worden in ruimtelijke, culturele en institutionele desegregatie tussen bevolkingsgroepen.

Ten slotte suggereren de recente belonings-excessen dat een context van commercialisering en privatisering eerder bevorderlijk is voor het morele verantwoordelijkheidstekort dan dat het erdoor wordt ingeperkt. Markt en moraal kunnen gemakkelijk elkaars tegenpolen worden wanneer niet alleen het formele toezicht en de juridische middelen ter voorkoming van marktfalen tekortschieten, maar ook de verantwoordelijkheidszin van burgers het laat afweten. Menselijk falen en marktfalen zijn niet los van elkaar te zien. Ondoorzichtige, bureaucratische structuren en gebrekkige controle zetten aan tot inheligheid — en inheligheid verschuilt zich graag achter witgewassen winkelgevels.

Alle kernwapens de wereld uit?



Naar een nucleaire wereldorde

Godfried van Benthem van den Bergh, Amsterdam, Mets & Schilt 2008

Bomb scare. The history and future of nuclear weapons

Joseph Cirincione, New York, Columbia University Press 2008

The psychology of nuclear proliferation. Identity, emotions and foreign policy

Jacques E.C. Hymans, Cambridge, Cambridge University Press 2006

The nuclear taboo. The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945

Nina Tannenwald, Cambridge, Cambridge University Press 2007

KOOS VAN DER BRUGGEN

‘So today, I state clearly and with conviction America’s commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I’m not naive. This goal will not be reached quickly

Over de auteur Koos van der Bruggen is politicoloog, gespecialiseerd in onderzoek op het terrein van vrede en veiligheid. Momenteel is hij werkzaam als secretaris van de commissie-Davids.

Noten Zie pagina 97

— perhaps not in my lifetime. It will take patience and persistence. But now we, too, must ignore the voices who tell us that the world cannot change. We have to insist, “Yes, we can.”

Met deze woorden — uitgesproken te Praag op 5 april 2009 — sloot de Amerikaanse president Barack Obama zich aan bij een groeiend gezelschap (ex-)politici die openlijk pleiten voor volledige nucleaire ontwapening. Opmerkelijk is het aantal ‘bendes van vier’ dat zich heeft

gevormd. In de *The Wall Street Journal* van januari 2007 (en opnieuw in januari 2008) spraken Henry Kissinger, Georg Shultz, William Perry en Sam Nunn zich uit voor een kernwapenvrije wereld. Dit initiatief kreeg navolging van een Britse (Malcolm Rifkind, David Owen, Douglas Hurd en George Robertson) en een Duitse (Helmut Schmidt, Richard von Weizsäcker, Egon Bahr en Hans-Dietrich Genscher) bende

Sinds 1945 zijn er geen kernwapens meer gebruikt — maar het is vaak kantje boord geweest

van vier. Ook in Nederland hebben enkele prominente oud-politici voor een kernwapenvrije wereld gepleit, onder wie oud-premier Ruud Lubbers. Hij onderschreef onlangs het Global Zero-manifest.¹ Daarnaast is de vredesbeweging IKV-Pax Christi met een campagne voor een kernwapenvrije wereld begonnen. Een daartoe strekkend manifest is ondertekend door onder anderen Jan Pronk (voorzitter IKV), bisschop Adrianus van Luyn (voorzitter Pax Christi) en de Amsterdamse burgemeester Job Cohen. Het meest opvallend wellicht is een toespraak van minister Verhagen voor de Atlantische Commissie waarin hij de oproep van de Amerikaanse bende van vier steunde.²

92 Wat zijn al die initiatieven voor een kernwapenvrije wereld waard? Toen een brede vredesbeweging in de jaren tachtig hiervoor pleitte, wezen dezelfde politici die nu bendes van vier vormen op de onwenselijkheid en onhaalbaarheid van deze optie. De nucleaire afschrikking zorgde immers voor stabiliteit en terughoudendheid van de kernwapenstaten. Het kan daarom geen kwaad vraagtekens te plaatsen bij alle recente oproepen voor nucleaire ontwapening. Dat geldt ook voor de oproep van Obama. In zijn toespraak bouwt hij niet voor niets enkele ‘disclaimers’ in: ‘This goal will not be reached quickly — perhaps not in my lifetime.’ Een kern-

wapenvrije wereld is, met andere woorden, geen korte-termijndoelstelling. Zonder in cynisme te vervallen, kan men zelfs stellen dat Obama in feite precies het beleidsdoel formuleerde dat al in 1967 werd vastgelegd in artikel 6 van het non-proliferatieverdrag: ‘Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.’ Met artikel 6 beoogden de vijf in het verdrag ‘erkende’ kernwapenstaten andere staten te ontmoedigen om kernwapens te ontwikkelen. Dit is al die jaren een tamelijk loze belofte gebleken.

Door de uitspraken van Obama, initiatieven als Global Zero en debatten rond de mogelijke ontwikkeling van kernwapens door staten als Iran en Noord-Korea staat de nucleaire bewapening weer volop in de belangstelling. In deze bijdrage zal ik enkele recent verschenen publicaties bespreken die te beschouwen zijn als een vrucht van de voortgaande wetenschappelijke discussie over kernwapens. In navolging van Joseph Cirincione maak ik daarbij een onderscheid tussen nucleaire optimisten en nucleaire pessimisten.³



Veiligheids- en andere overwegingen

Nucleaire pessimisten streven naar versterking van het non-proliferatie regime met als einddoel nucleaire ontwapening. Sinds 1945 zijn er dan wel geen kernwapens meer gebruikt, maar diverse keren is het kantje boord geweest en er is geen enkele garantie dat het goed zal blijven gaan, zo betogen zij. In de woorden van Cirincione: ‘Nuclear pessimists warn that nuclear arsenals create instability, that the risk of nuclear weapon use — either by intention or accident — is too great to accept, and that there is nothing inevitable to nuclear proliferation.’⁴

Cirincione, die zichzelf ook onder de nucleaire pessimisten schaaft, bespreekt vijf redenen waarom staten wel of juist niet het

bezit van kernwapens nastreven. In elk van die redenen ligt een paradox besloten: het argument kan door zowel voor- als tegenstanders worden gebruikt. Staten kunnen, in de eerste plaats, kernwapens ontwikkelen uit veiligheidsoverwegingen. Om dezelfde redenen kunnen ze er ook van afzien, bijvoorbeeld wanneer een nucleaire bondgenoot bescherming toezegt. In de tweede plaats kan prestige worden ontleend aan het bezit van kernwapens — alle permanente leden van de VN Veiligheidsraad hebben kernwapens. Andere staten daarentegen ontlene prestige aan het afzien van de in brede kring verafschuwde massavernietigingswapens. In de derde plaats zijn er vaak binnenlands politieke redenen om kernwapens te ontwikkelen. Als zich wijzigingen voordoen op het binnenlands politieke toneel, kan een land ook weer afzien van nucleaire bewapening. Een voorbeeld van een ommekeer in beleid biedt Zuid-Afrika, dat zijn kernwa-

Sommige landen zien af van het bezit van kernwapens, omdat daar economische compensatie tegenover staat

penprogramma afblies na het verdwijnen van het apartheidregime. Een vierde reden om kernwapens te ontwikkelen is de aanwezigheid van technologische capaciteit. Tot slot zouden economische overwegingen een rol kunnen spelen bij de besluitvorming; een nucleaire defensie is goedkoper dan een conventionele, zo wordt gesteld. In de praktijk zijn er juist ook diverse voorbeelden van landen die afzien van het bezit van kernwapens, omdat daar economische compensatie tegenover staat. Een recent voorbeeld is Libië.

Niet alle overwegingen tellen even zwaar. Het veiligheidsargument zal meestal doorslaggevend zijn. Om die reden isoleert Cirincione

het kernwapenvraagstuk niet van een bredere veiligheidspolitieke context. De oplossing van onderliggende conflicten — denk aan het Midden-Oosten of de spanningen tussen India en Pakistan — is een *conditio sine qua non* om uiteindelijk tot nucleaire ontwapening te komen. In de tussentijd is er alle reden om de risico's van kernbewapening zoveel mogelijk in te perken. Een andere factor is nucleair terrorisme: 'While states can be deterred from using nuclear weapons by fear of retaliation, terrorists have no fixed assets to protect and are more difficult to deter.'⁵ Cirincione merkt op dat de meeste terroristische groeperingen niet uit zijn op het verwerven van kernwapens, maar hij ziet toch voldoende dreiging om hiertegen serieus actie te ondernemen. Daarom prijst hij initiatieven als het 'Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction' (CTR) programma — vernoemd naar de senatoren Sam Nunn en Richard Lugar — dat bedoeld is om voormalige Sovjet-staten te helpen bij de ontmanteling van hun kernwapens. Dit minimaliseert de kans dat afgedankte kernwapens in handen van terroristen komen. Andere risico's die Cirincione beschrijft zijn gekoppeld aan de kernwapenarsenalen van de 'erkende' kernwapenstaten. Uiteraard gaat hij ook in op de gevaren van de ontwikkeling van kernwapens door landen als Iran of Noord-Korea. Verdere proliferatie in die regio's ziet hij als een reële optie.

Cirincione's grootste nachtmerrie is de ineerstorting van het non-proliferatie regime. 'If it were to occur, it could bring the world back to the brink of annihilation for the first time in some twenty years.'⁶ Aan het terugdringen van dit gevaar geeft hij prioriteit. Nucleair terrorisme kan worden tegengegaan door nog meer inspanningen te leveren om voorraden afgeschreven kernwapens en nucleair materiaal te vernietigen. Verder moet worden voorkomen dat nucleaire brandstof van vreedzame kernenergieprogramma's wordt gebruikt voor de ontwikkeling van kernwapens. Hier ligt een cruciale taak voor het internationaal atoomagentschap van de VN.



Gebruik en bezit

Over de nucleaire optimisten schrijft Cirincione: 'Nuclear optimists contend that nuclear weapons are beneficial, that their presence enhances international stability, and that their spread is inevitable.'⁷ Een auteur uit deze categorie is Nina Tannenwald, die in *The nuclear taboo* besluitvormingsprocessen in de Verenigde Staten rondom het (mogelijk) gebruik van kernwapens sinds Hiroshima en Nagasaki analyseert. Zij constateert dat na 1945 een taboe is ontstaan op het gebruik van kernwapens, met een morele basis. Daarbij spelen ook internationale ontwikkelingen een rol, zoals breed gedragen protesten. Noch in de Korea-oorlog, noch in de Vietnamoorlog is serieus overwogen om kernwapens in te zetten, hoewel het als optie wel naar voren is gebracht. Tannenwald stelt dat het taboe is geïnstitutionaliseerd in de periode 1960-1989. Na de Cubacrisis van 1962 werd het besef steeds sterker dat een kernoorlog vermeden moest worden, wat leidde tot tal van wapenbeheersingsovereenkomsten. Men zou kunnen tegenwerpen dat dit gebeurde tegen de achtergrond van de Koude Oorlog, waarin

Er is een situatie van 'mutual assured destruction' — MAD — ontstaan

94 expliciet de mogelijkheid werd opengehouden om wél kernwapens in te zetten. Sterker nog: de Verenigde Staten hielden nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid dat zij het als eerste zouden doen. Van welk taboe is hier dan nog sprake? Tannenwald houdt vol dat er sprake van was: 'Although us leaders resisted a formal no-first-use policy, the evidence (...) suggests that they embraced a *de facto* no-first-use norm, and that this was essential to stabilizing the practice of deterrence between the superpowers.'⁸ Een soortgelijk taboe bestond volgens haar in de

Sovjet-Unie en China. Zelfs nieuwe kernwapenstaten als India, Pakistan en Israël zouden zich vastleggen op 'no-first-use'-principes.

Tannenwald concludeert dat het gemakkelijker zal zijn het gebruik van kernwapens uit te bannen dan het bezit ervan. Drie normatieve ontwikkelingen kunnen het bezit van kernwapens in hoge mate irrelevant maken: 1) een robuust normatief verbod om ze te gebruiken; 2) een wereld van democratische staten en 3) het 'uit de tijd raken' van oorlogen. Helaas hebben vooral beide laatste voorwaarden vooralsnog een hoog utopisch gehalte. Dat neemt niet weg dat ook in deze onvolmaakte wereld een breed gedeeld taboe op het gebruik van kernwapens al een grote stap voorwaarts zou zijn.



Terughoudendheid

Een opvallende plek in het recente debat wordt ingenomen door Godfried van Benthem van den Bergh. In 2008 verscheen van zijn hand het essay *Naar een nucleaire wereldorde*, een actualisering van zijn dissertatie uit 1988.⁹ Zijn visie is, kort samengevat, dat kernwapens hebben gezorgd voor een wereldorde waarin de 'zekerheid van onzekerheid, dat een confrontatie of crisis tot een kernoorlog kan escaleren' heeft geleid tot terughoudendheid van de kernwapenstaten om hun conflicten langs militaire weg uit te vechten. Van Benthem van den Bergh betoogt dat de kernwapenstaten — zeker na de Cubacrisis — steeds meer tot het inzicht zijn gekomen dat kernwapens geen vechtwapens zijn en dat (ook conventionele) oorlogen voorkomen moeten worden vanwege het escalatiegevaar. Er is een situatie van 'mutual assured destruction' (MAD) ontstaan. Kernwapenstaten moeten met dit gegeven leren leven. Natuurlijk is er de nodige retoriek en spreken politieke leiders af en toe van de mogelijkheid om kernwapens in te zetten, maar uiteindelijk overheerst terughoudendheid.

Van Benthem van den Bergh gaat nog verder door te stellen dat deze nucleaire wereldorde niet alleen gold in de relatief overzichtelijke

bipolaire wereldorde van de Koude Oorlog, maar ook in de complexe wereld van na 1989. Hij vindt de zorg over het mogelijk gebruik van kernwapens door terroristen zwaar overdreven. Ze bereiken hun doelen namelijk niet met massavernietiging en dat realiseren de terroristen zich ook. Met zijn opstelling behoort Van Benthem van den Bergh zonder meer tot de nucleaire optimisten. Een nucleaire wereldorde kenmerkt zich volgens hem door risicomijdend gedrag. Om die reden maakt hij zich ook niet echt druk over de geleidelijke uitbreiding van het aantal nucleaire staten. Vrijwel elke nieuwe kernwapenstaat heeft nucleaire wapens aangeschaft om te zorgen voor pariteit met een andere (vijandige, al dan niet nabijgelegen) kernwapenstaat. India wilde kernwapens omdat China ze had; Pakistan wilde ze vanwege India. Maar al deze landen gedragen zich zoals de nucleaire wereldorde dat voorschrijft: terughoudend. Van Benthem van den Bergh erkent het belang van het non-proliferatieverdrag, maar hij hecht er geen absolute waarde aan. De nucleaire wereldorde zal niet in elkaar storten met een geleidelijke en gecontroleerde uitbreiding van het aantal nucleaire spelers, meent hij. Misschien wordt ze er zelfs door versterkt. Het handhaven van de MAD-situatie blijft van wezenlijk belang om de kans op feitelijke oorlogen te verminderen. Van Benthem van den Berg erkent dat grote reducties in het nucleaire wapenarsenaal mogelijk of zelfs noodzakelijk zijn, maar totale nucleaire ontwapening acht hij niet gewenst.

Bestaat de boven geschetste nucleaire wereldorde nu echt of is het een (theoretische) constructie die bij een crisis als een kaartenhuis ineenstort? In deze vraag ligt een schijntegenstelling besloten. De nucleaire wereldorde is inderdaad een constructie, misschien zelfs wel een geloof. Zolang dat geloof echter voldoende aanhangers blijft houden, blijft de nucleaire wereldorde overeind. Dat dit daadwerkelijk het geval is, is de kern van de boodschap van Godfried van Benthem van den Bergh en — in andere bewoordingen — die van Nina Tannenwald.



Persoonlijke motieven

Een auteur die zich niet zo gemakkelijk in het kamp van de nucleaire optimisten of pessimisten laat scharen is Jacques Hymans. In *The psychology of nuclear proliferation* concentreert hij zich op persoonlijke motieven van politieke leiders om kernwapens te ontwikkelen of juist bestaande programma's op te geven. Hij analyseert het besluitvormingsproces in vier staten: Frankrijk, Australië, Argentinië en India. Frankrijk en India hebben kernwapens ontwikkeld, Australië en Argentinië niet. In geen van de vier landen is deze uitkomst vanzelfsprekend geweest. Zo toont Hymans aan dat Frankrijk — dat sinds jaar en dag zijn nucleaire 'force de frappe' koestert — in de jaren vijftig lang heeft gearzeld om een eigen kernwapen te ontwikkelen. Veel Franse politici waren gevoelig voor de overweging dat het land zich moest richten op Europese militaire samenwerking, ook met het nog altijd gevreesde Duitsland. Daarbij zou door beide landen kunnen worden afgezien van de ontwikkeling van een eigen bom. De nationalistische politicus Mendès-France heeft uiteindelijk de ontwikkeling van een kernwapen in Frankrijk weten door te zetten, overigens zonder dat dit voorbeeld door Duitsland is gevolgd. In India waren de politici van de seculiere Congresspartij lange tijd terughoudend ten aanzien van de ontwikkeling van kernwapens, hoewel de programma's wel al werden gemaakt. Nationalistische Hindoe-politici drukten de zaak er uiteindelijk door. In Australië daarentegen waren nationalistische overwegingen nooit zo sterk dat het van een kernwapenprogramma kwam. Zelfs de politieke en militaire leiders in het dictatoriale Argentinië van de jaren zeventig en tachtig schrokken ervoor terug; zij vreesden terecht te komen in een nucleaire afschrikkingsrelatie met buurland Brazilië.

Hymans wil vier gangbare verklaringen voor het al dan niet verwerven van kernwapens als mythen ontmaskeren: afschrikkingsmotieven, politiek prestige, persoonlijke belangen en de stabiliserende werking van het non-proliferatie-

verdrag. Op al die verklaringen valt het nodige op af te dingen, meent hij — al gaat hij niet zover dat hij stelt dat de genoemde overwegingen geen enkele rol spelen. Zijn beweringen zijn tamelijk boud en staan haaks op bijvoorbeeld de analyse van Cirincione. Hymans onderbouwt zijn betoog met empirische analyse: ‘The typical assumptions that underlie the dark prognostications of “life in a nuclear-armed crowd” simply do not stand up against the empirical record.’¹⁰ Voor elk van de vier verklaringen geeft hij tegenargumenten of nuanceringen. Deze klinken in een aantal gevallen zeker aannemelijk. Zo laat hij zien dat het verwerven van politiek prestige door het bezit van een kernbom hoogstens van secundaire belang is geweest voor de Franse leider Mendès-France en de Indiase premier Vajpayee. Ook de afschrikkingstheorie relateert

De toon van het kernwapendebat is nu veel minder emotioneel dan in de jaren tachtig

96 hij: ‘The three leaders covered in this book who clearly wanted the bomb — Pierre Mendès France of France, John Gorton of Australia and Atal Behari Vajpayee of India — were convinced that having it would indeed be a great deterrent for their nations’ foes. But the case studies also provide examples of other leaders and foreign policy elites, facing the same or at least comparable external situations, who disagreed. This book has found that the bomb is like a Rohrschach test: people see in it what they want to see in it. And what they want to see in it is driven by their national identity conceptions.’¹¹

Het is de vraag in hoeverre op basis van het beperkte aantal voorbeelden dat Hymans geeft algemene conclusies getrokken kunnen worden. Een ander methodologisch probleem dat aan zijn studie kleeft is de vraag hoeveel gewicht mag worden toegekend aan persoonlijke en

psychologische motieven bij een kwestie die overduidelijk een complexe internationaal-politieke en militair-strategische component heeft. Nader onderzoek is vereist om na te gaan of de analyse van Hymans standhoudt voor andere staten die werkten of werken aan de ontwikkeling van kernwapens.



Hopen of geloven?

Het debat over kernwapens is weer in volle hevigheid losgebarsten. De hier besproken studies vormen slechts het topje van een grote en groeiende berg publicaties en verhandelingen. In vergelijking met de kernwapendebatten uit de jaren tachtig vallen enkele zaken op. De toon van het debat is tegenwoordig veel minder emotioneel. Voor- en tegenstanders van nucleaire ontwapening slaan elkaar niet met apocalyptische en theologische argumenten om de oren. Nucleaire pessimisten komen ook niet met doemscenariòs over de mogelijke teloorgang van de wereld. Het huidige kernwapendebat is vooral een intellectueel debat voor en door een relatief beperkte groep van wetenschappelijk en politiek geïnteresseerden. Er is nu veel meer sprake van graduele verschillen, gebaseerd op risico-inschattingen en uiteenlopende opvattingen over de betrouwbaarheid en rationaliteit van statelijke en niet-statelijke actoren. De nucleaire pessimisten *hopen* op een goede afloop; de nucleaire optimisten *geloven* erin!

Wie heeft er nu gelijk? Op die vraag is geen eenduidig antwoord te geven. De nucleaire optimisten hebben zeker een punt als zij wijzen op de terughoudendheid van oude en nieuwe kernwapenstaten om hun kernwapens daadwerkelijk in te zetten. Alle zijn doordrongen van de MAD-situatie waarin zij — al dan niet met opzet — terecht zijn gekomen. Of het nu vanwege persoonlijk inzicht, militair-politieke rationaliteit of een overheersend taboe is, het blijft een feit dat er sinds 1945 geen kernwapens meer zijn gebruikt. Maar — en daar moet ik de nucleaire pessimisten gelijk in geven — resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

Auteurs als Cirincione en actievoerders van Global Zero en IKV-Pax Christi wijzen terecht op de risico's van verdere proliferatie, uit de hand lopende incidenten of kernwapengebruik door terroristen.

Het beeld is, kortom, complex. Dat zie ik terug in de ontwikkeling van mijn eigen visie. Eind jaren tachtig schreef ik een proefschrift waarin ik nucleaire afschrikking rechtvaardigde op basis van een optimistische inschatting van de effectiviteit ervan. Tegelijkertijd was ik als bestuurslid van Pax Christi betrokken bij acties tegen de kruisraketten.¹² Anno 2009 ben ik het in hoge mate eens met de nucleaire optimist pur sang Godfried van Benthem van den Bergh, terwijl ik ook met instemming en enthousiasme heb meegeschreven aan het recente IKV-Pax Christi rapport dat pleit voor nucleaire ontwapening.¹³ Misschien moet de conclusie luiden dat het kernwapenvraagstuk niet zozeer een kwestie van geloven óf hopen is, maar van geloven én hopen.

Noten

1 De Global Zero campagne ontwikkelt een beleidsplan voor de gefaseerde verwijdering van kernwa-

pens. Daarvoor wordt publieke steun verworven via een wereldwijde campagne. Zie: www.global-zero.org.

- 2 <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2008/03/Speech-Verhagen-bij-Atlantische-Commissie.html>
- 3 Joseph Cirincione, *Bomb scare. The history & future of nuclear weapons*. New York: Columbia university Press, 2008.
- 4 Idem, p. 9.
- 5 Idem, p. 89 e.v.
- 6 Idem, p. 108.
- 7 Idem, p. 9.
- 8 Nina Tannenwald, *The nuclear taboo. The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; p. 297.
- 9 Godfried van Benthem van den Bergh, *The taming of the great powers. Nuclear weapons and global integration*. Z.p., 1988.
- 10 Jacques E. C. Hymans, *The psychology of nuclear proliferation. Identity, emotions and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; p. 209.
- 11 Idem, p. 209.
- 12 Koos van der Bruggen, *Verzekerde vrede of verzekerde vernietiging. Ontwikkeling van een theorie van gerechtvaardigde afschrikking*. Kampen: Kok, 1986.
- 13 IKV-Pax Christi, *Een kernwapenvrije wereld. Nieuwe kansen voor nucleaire ontwapening*. Utrecht, 2009.

Representatief koningschap levert te weinig op

Moet Nederland een republiek worden? Discussiëren over die vraag is tijdverspilling, aangezien de monarchie kan rekenen op de steun van ruim 85% van de bevolking. Het huidige debat spitst zich toe op de vorm en inhoud die aan het koningschap kunnen worden gegeven. Moet het staatshoofd lid van de regering blijven? Mag de monarch een rol spelen bij kabinetsformaties? Verdient het Zweedse representatieve model de voorkeur? Op het eerste gezicht lijkt het aantrekkelijk om het staatshoofd op een wat grotere afstand van de politiek te plaatsen. Toch is daar minstens één overtuigend argument tegen: het belang van het koningschap voor het zogeheten ‘constitutionele neutrum’, de a-politieke sfeer van onze democratie.

98 Lange tijd heeft er in ons land een hevige spanning bestaan tussen koningschap en democratie. In de negentiende eeuw was het koningschap een bij uitstek conservatieve instelling. De democratische positie van het parlement moest op het koningschap worden veroverd en dat kostte aanzienlijke moeite. Pas in de loop van de twintigste eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, is het koningschap ingegroeid in ons parlementair-democratische stelsel.

Ieder democratisch bestel kent politieke en a-politieke instituties. Die laatste worden gevormd door regels, gewoonten en politieke culturen en door functionarissen die deze regels en conventies toepassen en handhaven. Deze a-politieke sfeer moet dienstbaar zijn aan de politieke instituties; alleen die zijn immers terug te voeren op uitspraken van kiezers. Toch is ook het a-politieke onmisbaar. Zie bijvoorbeeld de geschiedenis van de Republiek van Weimar, die

heeft bewezen hoezeer de afwezigheid van a-politieke instituties een democratie kan schaden. Het constitutionele neutrum kan op allerlei manieren worden gepersonaliseerd. Neutrale voorzitters van volksvertegenwoordigingen en presidia treden op als procesbegeleider van de politiek. Adviesorganen zijn in deze sfeer actief en soms rechters die politieke conflicten beslechten. Belangrijk is ook een staatshoofd — een neutrale president of een monarch — dat bijdraagt aan vaste vormen en rituelen voor de politiek en dat bij haperingen van het politieke proces helpt om de boel weer op gang te brengen.

Vanuit dit perspectief bekeken is de keuze voor een representatief koningschap een zeer slechte. Haalt men de monarch uit het constitutionele neutrum, dan moet zijn functie worden overgenomen. Invoering van een neutraal presidentschap is geen optie, aangezien de combinatie van republiek en monarchie niet goed voorstelbaar is. Er zit dan niets anders op dan dat de politiek zichzelf over de hele linie ritualiseert. Onmogelijk is dat niet, maar wenselijk evenmin.

Een adequaat constitutioneel neutrum, zowel naar persoon als naar spelregel, is cruciaal voor het op peil houden van een levendige politieke strijd. Door te kiezen voor representatief koningschap zouden we een kostbare instelling overeind houden, terwijl de opbrengst ervan voor het constitutioneel-politieke proces zo goed als verdwijnt en het gat dat aldus wordt geslagen niet eenvoudig is op te vullen.

Douwe Jan Elzinga is redacteur van s&d



DE WERELDBURGER BESTAAT NIET

Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt

RENÉ CUPERUS

We leven in gevaarlijke tijden. De internationale kredietcrisis heeft ons in de eerste echte globaliseringscrisis gestort. Dat is niet alleen een financieel-economische crisis, maar ook een sociale en morele crisis.

In *De wereldburger bestaat niet* zoekt René Cuperus de pijngrens van de veranderingen op. Op het scherp van de snede analyseert hij hoe de Europese middenklassensamenlevingen onder druk staan van de 'globaliseringsopstand' van pseudo-kosmopolitische elites. En waarom middenpartijen als de PvdA en het CDA dreigen

te bezwijken onder de maatschappelijke krachten van dynamiek en onbehagen die op hen inbeuken.

Gevraagd: een fundamentele 'reset' van het vastgelopen economisch-maatschappelijke systeem door een minder losgezongen en zelfzuchtige elite.

De wereldburger bestaat niet (Amsterdam: Bert Bakker, 2009, ISBN 978 90 3513 192 7) is voor €19,95 verkrijgbaar in de boekhandel.

- 3 COLUMN **RUTGER CLAASSEN**
- 4 INTERVENTIE
PIETER NIEUWENHUIJSEN De Europese leegte
ARJEN BERKVEN Harde feiten
BERTUS MULDER Partij van wie?
JAN-JAAP VAN DEN BERG Terugwinnen, die witte arbeider!
- 8 **LODEWIJK ASSCHER** Angst ombuigen naar hoop
- 13 **FRANK HEEMSKERK & MARTEN VAN DEN BERG** Anders gaan denken
over de economie
-
-

De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden

- 20 **ISABELLE DUYVESTYEN** De interventieparadox — Buitenlandse inmenging
werkt contraproductief
- 28 **KO COLIJN** Afghanistan: falen mag niet meer
- 37 **CHRIS VAN DER BORGH & YANNICK DU PONT** Kosovo: doormodderen bij
gebrek aan beter
- 46 **FRANS BIECKMANN** Een werkelijk humanitaire agenda voor Darfur
- 54 **MIENT JAN FABER** De geforceerde transformatie van de *security fabric* in Irak
-
-

- 62 **MARIJKE LINTHORST** Grenzen trekken in het Koninkrijk
- 68 **ERIK SCHUT** Is de marktwerking in de zorg doorgesloten?
- 81 DEBAT **FRANS BECKER / PAUL DE BEER**
Moet de AOW-leeftijd omhoog naar 67 jaar?
- BOEKESSAY
- 85 **AAFKE KOMTER** Het verantwoordelijkheidstekort in een vermarkte
samenleving
- 91 **KOOS VAN DER BRUGGEN** Alle kernwapens de wereld uit?
- 98 **ELZINGA / WITTEVEEN** Representatief koningschap levert te weinig op

S&D JAARGANG 66 NUMMER 7/8 2009

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften



9
2009

De populistische verleiding

HENK TE VELDE *Steeds opnieuw het wiel uitvinden — Golven van populisme in Nederland* KOEN VOSSEN *Hele en halve populisten — Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat* GERRIT VOERMAN *Van Mao tot marketing — Over het populisme van de SP* RUUD KOOLE *De populismeparadox* RIK PEETERS *Het kanaal van de onvrede — Waarom populistten de democratie een dienst bewijzen*

S&TD

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

REDACTIE

Mare Faber (*eindredacteur*)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Douwe Jan Elzinga
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemariëke Nierop (*bureauredacteur*)
Ilse Raaijmakers (*bureauredacteur a.i.*)
Monika Sie Dhian Ho (*voorzitter*)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

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

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
telefax (070) 347 11 84
e-mail send@wbs.nl
internet www.wbs.nl

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl
(als bijlage in Word).

UITGEVER

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

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail bdc@bdc.boom.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

De abonnementsprijs bedraagt € 77,50 per jaar.
Studenten / aio / oio of JS-abonnement: € 37,50.
Instellingen binnenland: € 142,50.
Particulieren buitenland: € 142,50.
Instellingen buitenland: € 149,-.
Losse nummers € 9,50.
Een abonnement kan op elk gewenst moment
ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het
einde van de jaargang.

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

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

Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2009 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

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

De macht van schoolbesturen

Onlangs heeft staatssecretaris Dijkema twee basisscholen gekort op de rijksbijdrage. De reden was dat het onderwijs niet voldeed aan de eisen die de overheid daaraan stelt. De ene school liet de leerlingen zo veel vrijheid dat de staatssecretaris zich afvroeg of er überhaupt nog wel onderwijs werd gegeven, de andere school besteedde onvoldoende aandacht aan burgerschap en sociale integratie.

De staatssecretaris is bij mijn weten de eerste bewindspersoon die niet alleen de moed heeft om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het onderwijs, maar ook bereid is daar consequenties aan te verbinden. Daarvoor verdient zij alle lof. Maar met het instrumentarium dat tot haar beschikking staat zal zij haar doelen niet kunnen bereiken. Van minder geld wordt het onderwijs op een school natuurlijk niet beter. Bovendien vloeit er nog steeds, ook nu er op het budget gekort is, heel veel geld naar deze twee ernstig falende scholen.

Het is begrijpelijk dat de PvdA zich op het gebied van het onderwijsbeleid terughoudend opstelt. We zijn bij té veel onderwijsvernieuwingen betrokken geweest die scholen en leerlingen meer kwaad dan goed hebben gedaan. Maar dat is geen reden om weg te kijken van wat overduidelijk een maatschappelijke misstand is: dat er kinderen zijn die onvoldoende kansen krijgen om het beste uit zichzelf te halen. Het gaat om grote aantallen. Maar liefst 89.000 kinderen bezoeken een basisschool die door de inspectie als zwak of zelfs zeer zwak wordt bestempeld.

Onderwijs is een zaak van levensbelang — voor kinderen én voor de samenleving. Het wordt gefinancierd met publiek geld. Toch heeft de overheid zich de afgelopen decennia steeds meer op afstand geplaatst. De rol van de inspectie nam af, de macht van de schoolbestu-

ren nam toe. Op zichzelf is er niets tegen een belangrijke rol voor schoolbesturen, maar aan de autonomie van een bestuur dat steken laat vallen mogen wel grenzen worden gesteld. Het ministerie van OCW probeert nu voorzichtig om de macht van de besturen enigszins in te perken. ‘Stakeholders’ — zoals ouders, maar ook het bedrijfsleven en buurtbewoners — moeten hen ertoe prikkelen beter verantwoording af te leggen.

Nog afgezien van de vraag hoe dit praktisch moet werken (bedrijven zullen zich alleen met een school willen bemoeien als zij daar iets bij te winnen hebben) is het de vraag of het onderliggende probleem hiermee wordt opgelost. Als een schoolbestuur zijn verantwoordelijkheden niet waarmaakt, kan een vaag soort tegenmacht van stakeholders onvoldoende gewicht in de schaal leggen. In zo’n geval moet de overheid een bestuur gewoon naar huis kunnen sturen. Dat besturen die één of meer zwakke scholen onder hun hoede hebben volkomen vrij zijn om een nieuwe school te stichten is al helemaal te bizar voor woorden.

Inperking van de autonomie van schoolbesturen is tot dusver nauwelijks politiek bespreekbaar gebleken. Onmiddellijk wordt Grondwetsartikel 23, over vrijheid van onderwijs, in stelling gebracht. Maar vrijheid van onderwijs is iets anders dan het recht om slecht 3 onderwijs aan te bieden. Dat recht bestaat niet. Ik hoop dat mijn staatssecretaris het lef heeft om harde eisen te stellen aan de kwaliteit van schoolbesturen — en dat ze daadwerkelijk bereid is om falende en weigerachtige schoolbesturen naar huis te sturen.

Mijn steun heeft ze!

MARIJKE LINTHORST
Redacteur s&d

Duitse les

Op 30 juni 2009 sprak het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) te Karlsruhe een oordeel uit over de vraag of het *Grundgesetz* van de BRD de Bondsdag de ruimte biedt om het Verdrag van Lissabon — dat het EU-verdrag een forse opknapbeurt geeft — te aanvaarden.¹ Het vonnis gaat met name in op de vraag of het Duitse parlement voldoende zeggenschap zal kunnen blijven uitoefenen over wat BRD-ministers medebeslissen in de Europese Raad van Ministers. Daar die beslissingen overdracht van soevereiniteit (*Hoheitsrechte*) aan de EU tot gevolg kunnen hebben, toetste het BVerfG het verdrag van Lissabon aan het uitvoerige art. 23 *Grundgesetz* (GG), waarin die *Hoheitsrechte* geregeld zijn.

Toezicht door het nationale parlement op wat ministers in Brussel beslissen zou ook in Nederland een punt van grote zorg en aandacht moeten zijn. Een jaar geleden, in s&D 2008/9, hekelde ik het kwalijke gebrek aan inzet van de PvdA op dit gebied. Wat mij met name dwarszat — en dat doet het nog — is dat onze fractie in de Tweede Kamer in juni 2008, toen de goedkeuring van het Lissabon-verdrag aan de orde was, het amendement-Ten Broeke c.s. heeft helpen torpederen. Alle oppositiepartijen stemden vóór en de PvdA had de aanneming ervan kunnen verzekeren.

4 In dat geval zou in de goedkeuringswet voor de Kamers de mogelijkheid zijn opgenomen om een ‘parlementair voorbehoud’ te maken ten aanzien van voor Nederland bindende voorstellen van de Europese Commissie. Een soortgelijk instemmingsrecht bestaat al — op grond van een amendement-Van der Linden/Jurgens c.s. — sinds de goedkeuringswet van het verdrag van Maastricht, althans voor zaken op het terrein van justitie en binnenlandse zaken.² Dit instemmingsrecht werd destijds nodig geacht omdat het Europees Parlement (EP) over deze Derde Pijler van het EU-verdrag geen zeggenschap kreeg. Volgens het

verdrag van Lissabon zal het EP deze zeggenschap wel krijgen; het instemmingsrecht van de Kamers komt daarmee te vervallen.

Mede naar aanleiding hiervan hebben de indieners van het amendement-Ten Broeke c.s. willen zoeken naar een middel om in het algemeen het toezicht te verbeteren. Het parlementair voorbehoud zou inhouden dat de Kamers kunnen aangeven met betrekking tot welke EU-voorstellen de ministers de Kamers op de hoogte moeten houden van de Nederlandse inzet binnen de Raad van Ministers. Het geeft de Kamers de kans om invloed op de onderhandelingen uit te oefenen en eventueel uit te spreken dat onze regering aan een voorstel niet mag meewerken. Per jaar zou het waarschijnlijk om niet meer dan zo’n tien voorstellen gaan, die dan in de Kamers zouden worden behandeld met evenveel aandacht als nationale wetsvoorstellen plegen te krijgen.

Het referendum in juni 2005 heeft onder meer aangegeven dat kiezers meer invloed willen op wat onze regering in Brussel uitspookt. Het parlementair voorbehoud geeft de Kamers hiertoe een instrument. Dat de PvdA-fractie aan de invoering daarvan geen medewerking heeft willen verlenen is onbegrijpelijk. Binnen de partij is over dat besluit van de fractie geen verantwoording afgelegd (ook niet, bijvoorbeeld, in een reactie op mijn artikel in s&D). Hopelijk heeft de afstraffing die de PvdA helaas kreeg bij de EP-verkiezingen in juni jongstleden het partijbestuur en de Tweede Kamerfractie tot nadenken gestemd.

Hoe het wel moet kunnen we leren van de Duitsers. Bij het BVerfG waren behalve het verdrag van Lissabon ook twee begeleidende wetten aan de orde. Een daarvan was het ‘Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU’ (de andere kwestie betrof een wijziging in het genoemde art. 23 GG). Na een lange inleiding — het vonnis telt maar liefst 74 pagina’s — waarin het verdrag kritisch wordt geanalyseerd komt het

INTERVENTIE

BVerfG tot de conclusie dat versterking van de bevoegdheid van het Duitse parlement geboden is, zulks om het handelen van de Duitse ministers in de Raad van Ministers aan banden te kunnen leggen als daarbij op onaanvaardbare wijze *Hoheitsrechte* worden overgedragen. In zo'n geval zou immers art. 38 GG worden geschonden, dat het kiesrecht voor de Bondsdag regelt en zodoende het gebruik van staatsmacht legitimeert.

Het Hof eist betere wetgeving, opdat de bevoegdheden van de Bondsdag tegenover het ministerieel handelen in Brussel worden verruimd. Het democratisch deficit van de Europese Unie vergt duidelijke invloed van de nationale parlementen — alleen zo kan het evenwicht tussen nationaal en supranationaal behouden blijven. Op 18 augustus bereikten de belangrijkste fracties in de Bondsdag overeenstemming over een nieuwe wettekst, die aan het vonnis van het Hof tegemoetkomt.

Helaas kan ik hier niet verder ingaan op de diepgaande, soms loodzware, overwegingen van het Hof inzake de nationale constitutionele legitimatie van EU-optreden. Wie ze leest zal zien dat zij, enigszins aangepast, ook relevant zijn voor de Nederlandse situatie. Het alsnog wettelijk vastleggen van een parlementair voorbehoud voor de Kamers vloeit hier logisch uit voort. Iets voor een initiatief-ontwerp-Kalma/Blom?

ERIK JURGENS

Voormalig PvdA-woordvoerder EU-zaken in de Tweede en de Eerste Kamer

Noten

- 1 BVerfG 2 BvE 2/08 (www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen).
- 2 Rijkswet van 17 december 1992 (Stb. 1992, 692), art. 3.

Op naar de republiek

In s&d 2009/7-8 betoogt Douwe Jan Elzinga dat het beantwoorden van de vraag of Nederland een republiek moet worden tijdsverspilling is, aange-

zien ruim 85% van de Nederlanders de monarchie steunt. Een zuiver representatief koningschap is volgens hem onwenselijk, omdat daarmee de functie van het a-politieke 'constitutionele neutrum' komt te vervallen. Conclusie: alles moet maar bij het oude blijven.

Ik vind dat er juist alle aanleiding is om de constitutionele monarchie niet langer als een gegeven te beschouwen, maar deze te vervangen door een republiek. Een representatief koningschap kan eventueel een tussenstation zijn. Ik heb het altijd merkwaardig gevonden dat in de discussie over bestuurlijke vernieuwing allerlei pseudo-democratische voorstellen worden gedaan (gekozen burgemeester, referendum, districtenstelsel), terwijl de enige werkelijk ondemocratische ruimte in het Huis van Thorbecke, die van het staatshoofd, meestal ongemoeid wordt gelaten.

Nu zelfs beperking van de hypotheekrenteaf-trek politiek bespreekbaar wordt, lijkt afschaf-fing van de monarchie het laatst overgebleven Haagse taboe. De PvdA onderscheidt zich op dit punt helaas niet van de andere partijen. Toen mijn lokale afdeling (Utrecht) bij de vaststelling van het nieuwe beginselprogramma in 2005 een amendement indiende met als strekking dat de PvdA de republiek nastreeft (zo stond het in het oude programma van 1977), raadde toenmalig partij-voorzitter Koole het aannemen daarvan af met als argument dat dit eigenlijk al in de concepttekst stond! De congresmeerderheid liet zich hierdoor overtuigen. Wie deze passage inmiddels gevonden heeft, mag het zeggen.

Het grootste, fundamentele mankement dat kleeft aan de monarchie is de erfopvolging. In artikel 3 van de Grondwet staat: 'Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.' Ik ben benieuwd of staatsrechtdeskundige Elzinga met mij van mening is dat de monarchie strijdig is met dit uitgangspunt.

Daarnaast is het zeer de vraag of de huidige invulling van het koningschap inderdaad zo 'a-politiek' is als Elzinga veronderstelt en bepleit. Het feit dat de koningin deel uitmaakt van de regering en uit dien hoofde wetten en besluiten ondertekent, haar rol bij kabinetsformaties, haar

INTERVENTIE

wekelijkse theesessies met de minister-president, het voorlezen van de Troonrede op Prinsjesdag — dit alles wijst erop dat de rol van deze niet-gekozen functionaris in het politieke proces zeker geen passieve is.

Uiteraard ben ik bekend met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat voorschrijft dat ministers verantwoordelijk zijn voor het doen en laten van het staatshoofd. Een probleem is echter dat de invloed van het staatshoofd op geen enkele manier inzichtelijk kan worden gemaakt en daarmee niet controleerbaar is. Wie hierin verandering wil brengen, ondervindt de nodige hinder. Als medewerker van de Tweede-Kamerfractie heb ik van dichtbij mogen meemaken hoe het enkele PvdA-voorstellen die op onderdelen ‘normalisering’ van de monarchie beoogden is vergaan.

Nadat het Kabinet der Koningin tegen alle regels in — en buiten medeweten van ministers — in het verleden van Edwin de Roy van Zuydewijn had laten neuzen, zorgde het amendement-Kalsbeek (2003) ervoor dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit Kabinet der Koningin voor het eerst sinds de oprichting ervan in 1841 fatsoenlijk werd geregeld. Minister-president Balkenende voerde het amendement echter zodanig uit, dat het Kabinet der Koningin een grote mate van zelfstandigheid behield.

Herhaalde verzoeken van een Kamermeerderheid om stukken uit het Koninklijk Huisarchief aangaande de functie-uitoefening van het staatshoofd over te brengen naar het Nationaal Archief en deze, net als andere overheidsarchieven, onder de werking van de Archiefwet te brengen, werden geweigerd.

6 Een eveneens door een ruime Kamermeerderheid gesteunde motie uit 2004 die om inzicht vroeg in de kosten van het Koninklijk Huis, is pas onlangs na veel externe druk van RTL-Nieuws uitgevoerd — en dan nog slechts gedeeltelijk.

Wat opvalt in deze drie voorbeelden is dat de wens van de volksvertegenwoordiging door de regering (bestaande uit kabinet én koningin) niet dan wel traag en onvolledig is uitgevoerd. Wie iets wil veranderen aan de monarchie moet een lange adem hebben, dat is duidelijk. Dat geldt des te

meer voor wie de monarchie wil inruilen voor een republiek. Maar tijdverspilling? Nee, daarvan wil ik zeker niet spreken. Daarvoor is de democratie mij te lief.

RUBEN POST

PvdA-lid te Utrecht

Dubbelzinnigheid in de zorg

In s&d 2009/4 hebben Margo Trappenburg en ik willen aantonen dat het nieuwe zorgstelsel ongelijkheid in de hand werkt. In s&d 2009/7-8 betoogt Erik Schut het tegenovergestelde: meer doelmatigheid gaat volgens hem juist samen met een grotere toegankelijkheid. Toont hij hiermee aan dat onze claim onjuist is? Nee. Het fundamentele karakter van het door ons aangekaarte probleem ontgaat hem. In het nieuwe zorgstelsel staat juist de *rechtvaardigheid* op het spel.

Gezondheidszorg heeft een bijzondere morele status. Gezondheid is ‘in zichzelf’ goed en wordt, terecht, erkend als een mensenrecht. Daarom wordt in geen enkel beschaafd land het aanbieden van gezondheidszorg volledig aan de markt overgelaten, zelfs niet in de Verenigde Staten: met de rechtvaardigheid van de markt — eenvoudig gesteld: het individuele vermogen tot betalen — willen we in de zorg niet volstaan. Dit idee ligt ook ten grondslag aan het nieuwe Nederlandse zorgstelsel — vandaar de acceptatieplicht voor zorgverzekeraars, de verboden op risicoselectie en premiedifferentiatie, etc.

Schut verwijt mij dat ik een te positieve voorstelling geef van het oude, strak begudgetteerde zorgstelsel. Hij vergeet echter te vermelden dat het nieuwe zorgstelsel óók gerantsoeneerd is. Rantsoenering is inherent aan de gezondheidszorg: de in beginsel onbepaalde vraag is altijd groter dan het aanbod. Rantsoenering kan wel meer of minder zichtbaar zijn — en daar wringt nu de schoen. Ik houd staande dat rantsoenering via de markt de neiging heeft minder expliciet te zijn, vanwege de

INTERVENTIE

veelheid aan partijen en de dynamiek die markten eigen is. Bij expliciete rantsoenering daarentegen krijgt een patiënt te horen waaróm bepaalde zorg hem wordt onthouden. In die situatie zijn de regels op basis waarvan dergelijke beslissingen worden genomen toetsbaar en democratisch gelegitimeerd, wat het mogelijk maakt om bepaald gedrag als juist of onjuist te identificeren. Bij impliciete rantsoenering worden rantsoenbeslissingen stuksgewijs genomen, wat een reëel risico op willekeur en onrecht met zich meebrengt.

Natuurlijk, ook het oude systeem was niet volledig doorzichtig. Waar het om gaat is dat het nieuwe systeem *minder* expliciet is. Dat heeft ingrijpende gevolgen, waarvan morele ambiguïteit de belangrijkste is. De dubbelzinnigheid van het nieuwe stelsel wordt treffend geïllustreerd door de casus van het Kennemer Gasthuis, dat aanbod om patiënten tegen een extra vergoeding sneller te helpen.

Volgens Schut heeft het systeem hier niet gefaald, dit type voorrangszorg werd immers alsnog door de overheid verboden. Ik wil er slechts op wijzen dat: 1. het arrangement het daglicht heeft kunnen zien; 2. de directeur van het ziekenhuis zich blijkens uitlatingen in de pers van geen kwaad bewust bleek, hij wist niet beter dan dat in het nieuwe stelsel de ontwikkeling van dergelijke initiatieven werd gestimuleerd; 3. de Zorgverzekeringswet dergelijke initiatieven met zoveel woorden inderdaad niet verbiedt; 4. ook minister Klink zich niet zonder voorafgaand onderzoek durfde uit te laten over de toelaatbaarheid van het arrangement in kwestie; 5. de overheid zich uiteindelijk *ex post facto* tegen dat specifieke arrangement heeft uitgesproken; 6. de NZa haar advies heeft laten volgen op een interpretatie van de wet die onnavolgbaar is voor zelfs de meest gevorderde gezondheidsjurist; 7. diezelfde NZa haar advies aan de minister vergezeld heeft doen gaan van het dringende verzoek te bezien of commerciële zorgbemiddeling in de toekomst niet toch mogelijk moet zijn. Onduidelijkheid troef, kortom.

Toegegeven, markten zijn ‘onpersoonlijk’ en onpartijdig. Maar zij zijn dat slechts in die zin dat zij niet opzettelijk en expliciet discrimineren. Daar-

mee is niet gezegd dat markten moreel neutrale instrumenten van verdeling zijn. Zij weerspiegelen veeleer algemene sociale ongelijkheden dan dat zij die opheffen. Indien merite buiten de gezondheidszorg het dominante verdelingsprincipe is, en indien ongelijkheid tussen mensen zich daar laat rechtvaardigen door verschillen in verdienste, dan zal dit weerspiegeld worden in de zorg wanneer deze eenmaal ‘vermarkt’ is. In een systeem van minder zichtbare, impliciete rantsoenering, waarin twijfelachtig is geworden of objectieve behoefte nog wel geldt als criterium voor verdeling van gezondheidszorg, valt de sociaal zwakkere burger onvermijdelijk eerder aan willekeur en achterstelling ten prooi dan binnen het oude zorgstelsel het geval zou zijn geweest.

De Amerikaanse filosoof Leonard Fleck bracht onlangs treffend onder woorden waar het om gaat bij de inrichting van een stelsel van gezondheidszorg: ‘Equity without efficiency is unaffordable; efficiency without equity is iniquitous.’ Rechtvaardigheid en doelmatigheid zijn sociale waarden die naast elkaar moeten worden gerealiseerd — het een mag niet ten koste gaan van het ander.

MARTIN BUIJSEN

Hoogleraar Recht & gezondheidszorg, Erasmus
Universiteit Rotterdam

Appels en peren

In S&D 2009/7-8 schrijft Isabelle Duyvesteyn dat interveniëren in fragiele, door oorlog geplaagde landen met als doel het opbouwen van een stabiele en democratische staat contraproductief werkt. Zij baseert deze stelling onder andere op analyses van staatsvormingsprocessen in het vroegmoderne Europa — ten onrechte, zo wil ik betogen.

Duyvesteyn wijst erop dat de vorming van Europese staten in de vroegmoderne tijd nauw verbonden was met oorlog. Het hebben van een gezamenlijke vijand bevorderde de nationale coherentie en identiteit. Om oorlogen te financieren moest bovendien belasting worden geheven, met het oog waarop fiscale bureaucratieën in het leven

INTERVENTIE

werden geroepen, die zich gaandeweg ontwikkelden tot volwassen staatsinstellingen. Democratisering volgde, omdat burgers in ruil voor het betalen van belasting inspraak eisten.

Deze historische ontwikkelingen worden vaak — ook door Duyvesteyn — vergeleken met hedendaagse staatsopbouwprocessen. De conclusie die zij trekt is dat staten enkel van binnenuit kunnen worden versterkt en dat oorlogsvoering hierbij een constituerende rol speelt. Om haar visie te onderstrepen citeert zij Edward Luttwak: ‘Give war a chance.’

In feite is de vergelijking tussen staatsvorming in het vroegmoderne Europa en hedendaagse problemen in fragiele staten er één tussen appels en peren. In ten minste twee opzichten is de context zozeer veranderd dat de parallel niet kan worden getrokken.

Om te beginnen zijn hedendaagse oorlogen bijna altijd burgeroorlogen en geen oorlogen tussen landen. Die burgeroorlogen brengen grote schade toe aan nationale economieën, ze werken een vlucht van de middenklasse in de hand, creëren of bestendigen (etnische) scheidslijnen binnen de natie en leiden tot de ineenstorting van staatsinstellingen en de capaciteit om belasting te heffen. Met andere woorden: contemporaine oorlogen bevorderen niet de opbouw van staten, maar juist de desintegratie ervan.

8 Een tweede fundamentele verschil betreft de invloed van globalisering. Hedendaagse burgeroorlogen vinden niet geïsoleerd plaats. Ze hangen nauw samen met allerlei mondiale factoren en processen, zoals de zoektocht van rijke landen naar natuurlijke hulpbronnen, de ‘oorlog tegen het terrorisme’, de internationale arbeidsverdeling, handelsbarrières en transnationale criminele netwerken. Juist omdat externe factoren een belangrijke rol spelen in het veroorzaken en doen voortduren van contemporaine oorlogen is externe betrokkenheid bij het beëindigen ervan noodzakelijk. Interventies zijn dus wel degelijk geboden, al was het maar uit eigenbelang: de gevolgen van oorlogen worden over de hele wereld gevoeld in de vorm van vluchtelingenstromen, prijsontwikkelingen op de wereldhandelsmarkt en zelfs terroristische aanvallen.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat vrede, staatsopbouw en democratisering eenvoudig van buitenaf kunnen worden afgedwongen. Buitenlandse interventiemachten zouden veel meer rekening moeten houden met lokale machtsstructuren, capaciteiten en meningen dan tot op heden het geval is. We hebben inmiddels geleerd dat het opleggen van compleet vreemde democratische systemen niet werkt en dat het creëren van internationale protectoraten veel problemen oproept. Simpelweg afwachten totdat oorlogen tot staatsopbouw leiden is echter ook geen optie.

WILLEMIJN VERKOREN

Universitair docent bij het CICAM, Radboud Universiteit Nijmegen

Gezelligheid kent een tijd

Vertrutting. Spruitjeslucht. Imagoverlies. Wanneer je de pleitbezorgers van deregulering voor de horeca en liberalisering van openingstijden moet geloven, is Amsterdam een eind op weg om Staphorst aan de Amstel te worden. Afgelopen zomer hebben de voorstanders van meer ‘vrolijkheid en gezelligheid’ in de stad, verenigd in clubs als Ai!Amsterdam, een luidruchtig offensief ingezet.

Hun voorstellen worden met grote welwillendheid overgenomen door een aanzienlijk deel van de plaatselijke politici, progressieven inbegrepen. De afschaffing van het verbod op het veelbesproken ‘staande drinken’ — in Amsterdam inmiddels verheven tot het summum van vrijheidsbeleving — lijkt slechts een eerste stap op weg naar verdere deregulering voor horecagelegenheden.

Terwijl op de website van Ai!Amsterdam de steunbetuigingen binnenstromen, houden veel bewoners in de horecagebieden hun — door jarenlange overlast vaak danig verzwakte — hart vast. Nog meer dan nu al het geval is dreigt levendigheid de norm te worden. Dat betekent: nog meer lawaai, nog meer wildplassers, nog meer drukte. Amsterdammers die ageren tegen wildgroei van de horeca

INTERVENTIE

worden weggezet als querulanten en provincialen. Evengoed richten zij nu de ene na de andere belangengroep op.

Het is merkwaardig dat van bewoners van de horecagebieden, de meeste gepokt en gemazeld in de grote stad, blijkbaar mag worden verwacht dat ze steeds opnieuw concessies doen aan hun woongenot. Natuurlijk: toen ze hun huis betrokken wisten ze dat er horeca in de buurt was. Maar ze gingen ervan uit dat er sluitingstijden bestonden. En regels, waarvan ze aannamen dat die gehandhaafd zouden worden. Geen onredelijke verwachting, lijkt me. Maar die kwam niet uit: juist de handhaving schiet tekort. Klagers worden doorverwezen van politie naar stadsdeel naar centrale stad naar milieudienst en weer terug. Er bestaat een 'Horeca Overlast Telefoon', maar die biedt weinig soelaas.

Hoe vaak heeft onderzoek al niet het verband aangetoond tussen vrijere openingstijden voor kroegen, overmatig alcoholgebruik en geweld in het uitgaansleven? En hoe consequent is een overheid die ten aanzien van roken, gokken en drugsgebruik een ontmoedigingsbeleid voert, maar die via liberalisering van de horecaregelge-

ving het stevig doordrinken ruimhartig faciliteert, onder het motto 'de stadseconomie moet groeien en bloeien'?

Blijkbaar mag in dichtbevolkte woongebieden het recht van de sterkste — de kroegbaas, de kroegtijger — gelden, ook al wonen daar stadsgegoten wier kinderen uigerust naar school moeten kunnen gaan. Of die vroeg hun bed uit moeten om brood te bakken, zieken te verzorgen of het openbaar vervoer draaiende te houden. Al die mensen maken deel uit van de Amsterdamse samenleving. Hun persoonlijke belangen — woongenot, gezondheid — verdienen bescherming, maar ook hun economische waarde voor de stad doen ertoe. Die moet eerlijk worden afgewogen tegen die van de horecaondernemer.

Horeca hoort erbij. Onzinnige regels schaffen we af. Maar regels die ertoe dienen om de uitwassen van vermaak aan te pakken ten faveure van het levensgeluk van buurtbewoners moeten strikt worden gehandhaafd. Als dat truttig is, dan voer ik die kwalificatie als een geuzennaam.

JOB VAN AMERONGEN

Amsterdammer

De populistische verleiding

‘Populisme in de polder: heden en verleden’ — onder die vlag werd onlangs geconfereerd aan de Universiteit Leiden. Vier sprekers schreven een artikel voor s&d. Tot nu toe was populistische bewegingen geen lang leven beschoren, constateert **Henk te Velde**. Nu zijn wij getuige van een nieuwe golf: ‘Democratie betekent minder dan voorheen “rechtsstaat” en meer “de stem van het volk”.’ Populisten menen ‘dat de politiek wordt beheerst door een sterke morele tegenstelling tussen het deugdzame volk en de corrupte elite’, aldus **Koen Vossen**. Rita Verdonk past beter in dit plaatje dan Geert Wilders. **Gerrit Voerman** zet de schijnwerper op de SP: terwijl die partij dankzij haar populistische opstelling sterk groeide, werd zij gaandeweg juist minder populistisch. Sociaal-democraten die brede lagen van de bevolking willen aanspreken kunnen een volkse stijl hanteren, vindt **Ruud Koole**, maar populistische retoriek is iets anders. Buiten de Leidse conferentie om liet **Rik Peeters** zijn gedachten gaan over de vraag hoe nuttig populisme is. Politici moeten oude reflexen loslaten, daar zal de democratie wel bij varen.



De populistische verleiding (1)

Steeds opnieuw het wiel uitvinden

Golven van populisme in Nederland

HENK TE VELDE

De politiek in Nederland kent geen populistische traditie. Er zijn veel meer populisten geweest dan menigeen denkt, maar het ging altijd om kortstondige bewegingen of om fases in de ontwikkeling van politieke groepen. Er is geen doorgaande lijn die al die populisten met elkaar verbindt. Mede daardoor staat de Nederlandse politiek nu nog zo onthand tegenover populisme: niemand heeft ooit echt geleerd om ermee om te gaan. Dit geldt misschien wel het sterkst voor PvdA'ers die hun partij zijn blijven zien als een volkspartij van gewone mensen, maar die nu worden afgeschilderd als regenten en machtspolitici.

12 Dat een populistische traditie ontbreekt is de eerste boodschap van dit stuk. De tweede betreft de inherente verbinding tussen populisme en democratie. Wie de democratie wil begrijpen, zal zich met populisme moeten bezighouden. Vandaag de dag is dat van extra belang, omdat we sinds enkele jaren weer verkeren in een periode waarin de populistische kritiek op democratie populair is. Er zijn in de geschiedenis golven van populisme aan te wijzen — dat is de derde boodschap van dit artikel.

Over de auteur Henk te Velde is hoogleraar *Vederlandse Geschiedenis aan de Universiteit Leiden*.

Noten zie pagina 18

PALET AAN BETEKENISSEN

Tot in de jaren tachtig dacht de Nederlandse politiek te weten hoe het zat. Je had democraten en populisten en de democraten waren goed, de populisten slecht. Democraten huldigden de rechtsstaat, zij respecteerden minderheden en verschil van mening. Populisten vleiden het volk, zij waren ondemocratisch in hun gebrek aan respect voor rechtsstaat en minderheden. Erger nog, ze bevonden zich op het hellende vlak dat bij de fascisten en nationaal-socialisten uit het interbellum eindigde.

Tegenwoordig liggen de zaken minder duidelijk. Het onderscheid tussen democratie en populisme is vervaagd en de betekenis van democratie is minder evident geworden. Dat populistische momenteel succesvol zijn en dat velen sterk geïnteresseerd zijn in het verschijnsel zegt veel over hoe we nu tegen democratie aankijken: de nadruk ligt meer dan voorheen op meerderheidsdenken en minder op de rechtsstaat.

Een democratisch of populistisch beroep op 'het volk' heeft een grote mobiliserende werking doordat het van alles door elkaar kan betekenen. De Franse politiek filosoof Pierre-André Taguieff maakt onderscheid tussen 'peuple-nation' (de gehele bevolking, maar vooral in politieke zin: het soevereine volk), 'peuple-classe' (het gewone

of lagere volk) en ‘peuple-ethnie’ (het nationalistisch gedefinieerde volk).¹ Al in de negentiende eeuw kende het Nederlandse woord volk vergelijkbare connotaties² — met uitzondering van de volkssoevereiniteit, die nooit in de Nederlandse grondwet heeft gestaan en die liberalen en confessionelen eigenlijk nooit hebben willen inroepen.

In een analyse van hedendaags populisme beschrijft Taguieff twee vormen. De eerste is het ‘*protestataire*’ populisme waarin het beroep op het volk vooral tegen de elite gericht is: het is de ‘mensen in het land’ versus de bestuurders onder de kaasstolp. Dit gaat gepaard met pleidooien voor directe democratie, een anti-intellectualistische houding en een personalisering van de beweging. De tweede vorm van populisme is ‘*identitaire*’. Hierin staan nationalisme en de aard van het volk centraal. Het verzet tegen de elite (de vijand van boven) is hier ondergeschikt aan de xenofobie tegen immigranten (de vijand van buiten). Taguieff erkent dat beide vormen in de praktijk vaak vermengd zijn, maar het is toch nuttig het onderscheid aan te houden.³ Dezelfde tweedeling komt van pas bij het onderzoeken van fasen van populisme in de Nederlandse geschiedenis. Er is daarbij duidelijk sprake van een golfbeweging, niet van een lineaire ontwikkeling.⁴ Drie golven van populisme onderscheid ik: de eerste golf loopt van 1780 tot 1800, de tweede van 1870 tot 1940, de derde manifesteert zich sinds de jaren negentig van de vorige eeuw.

1780-1800: TEGEN DE REGENTEN- OLIGARCHIE

Het is veelbetekend dat Pim Fortuyn de titel *Aan het volk van Nederland* ontleende aan de laat achttiende-eeuwse politicus Joan Derk van der Capellen tot den Pol. Deze stond aan het begin van een vernieuwingsperiode in de Nederlandse politiek, een democratische revolutie die Nederland de eenheidsstaat en een modern vertegenwoordigend stelsel bracht.⁵ Van der Capellen bracht het volk, de natie, de inwoners van het land, uit naam van het vaderland in stel-

ling tegen de regentenoligarchie. Zijn probleem was trouwens niet zozeer dat er regenten waren, maar dat die in feite door Oranje benoemd werden in plaats van door het volk gekozen.⁶ Zijn pleidooien voor een vertegenwoordigende democratie zijn dus niet populistisch in de strikte zin van het woord, juist omdat er nog geen vertegenwoordigend stelsel was. Pas als dat er is, kan in reactie daarop populisme in strikte zin ontstaan.

Na deze eerste fase die voor een geschiedenis van populisme in Nederland interessant is, van 1780 tot omstreeks 1800, volgde een lange reactie waarin alles wat naar populisme zweemde in de gevestigde politiek uitermate verdacht was. Bij democratie dacht men in de regel aan volkssoevereiniteit onder leiding van volksmensen. Aldus was de dominante tegenstelling die tussen het vertegenwoordigende stelsel enerzijds en democratie én populisme anderzijds. Populisme bestond alleen half ondergronds, zoals onder de ‘volksmensen’ die rond 1848 het volk in beweging trachtten te brengen tegen het politieke systeem van voor de grondwetsherziening van dat jaar. Conservatieven hadden meer moeite met de invoering van direct kiesrecht dan met het aanvaarden van ministeriële verantwoordelijkheid.

Het enthousiasme voor volkssoevereiniteit dat in de late achttiende eeuw kortstondig had gebloeid dook pas aan het einde van de negentiende eeuw weer op, onder anderen onder socialisten.

1870-1945: ANTIREVOLUTIONAIERN, SOCIALISTEN EN FASCISTEN

Vanaf omstreeks 1870 begon het taboe op democratie te verdwijnen.⁷ Er was geen groep die zich populistisch noemde en ook niet een die exclusief populistisch was, maar populisme was er zeker, met name onder socialisten en antirevolutionaire protestanten. Langs de weg van de democratie wilden zij de eisen van nog-niet-kiesgerechtigden ten aanzien van sociale problemen of religieuze kwesties verwezenlij-

ken. Het politieke establishment van conservatieve liberalen scheerde alle nieuwkomers als populistische parvenu's over één kam. De liberale patriër Willem Hendrik de Beaufort bijvoorbeeld noteerde in 1901 een klassiek argument tegen populisme in zijn dagboek: 'In den wedloop om populariteit moet ieder ernstig man het toch tenslotte tegen de schreeuwers afleggen.'⁸ Maar De Beaufort voerde een achterhoedegevecht, zijn type afstandelijk liberalisme begon ouderwets te worden.

Tegen het einde van de negentiende eeuw keerden socialisten zich tegen de gevestigde politiek. Tegenover de corrupte elite die zich niet aan haar eigen fatsoensnormen hield stelden zij het onbedorven gewone volk.⁹ De stelling is verdedigbaar dat deze vroege socialisten meer populistten dan marxisten waren.¹⁰ Theorie speelde in het begin geen overheersende rol, het draaide om verzet tegen de heersende deftige burgerij. Persoonsgerichte campagnes waren geoorloofd als onderdeel van de strijd. Dit was meer dan vorm alleen, de socialistische politiek was ook naar haar inhoud deels populistisch.

Volgens De Beaufort was de democratie het domein van lawaaiige, onoprechte en opportunistische figuren. Hoofdschuddend keek hij de opkomst aan van de socialist Pieter Jelles Troelstra en de antirevolutionair Abraham Kuyper. Op de socialisten reageerde hij trouwens veel rustiger dan op de antirevolutionairen, die hem van zijn stuk brachten doordat hun populisme nauw aansloot bij het min of meer beschaafde nationalisme dat in liberale kringen gebruikelijk was en dat daar juist werd ingezet om populisme te bestrijden en de klassieke burgerlijke orde te beschermen.

Tegenstanders beschuldigden de gereformeerde Kuyper van populisme, voorstanders benadrukten zijn antirevolutionaire principes. Het meest zinvol is het om zijn populisme te beschouwen als een *element* van zijn politieke optreden én van zijn denken. Vooral het idee van een 'heartland' — de term komt van Paul Taggart — springt in het oog.¹¹ Dat is een geïdealiseerde conceptie van een volk dat vroeger

homogeen was, met bepaalde deugden, maar dat gecorrumpeerd is geraakt of bedreigd wordt door vreemde krachten. Bij Kuyper ging het om de calvinistische natie die door liberalen, socialisten, joden en vrijzinnigen in het nauw zou zijn gedreven. Aanvankelijk werden de katholieken neergezet als de meest prominente vreemde krachten; later niet meer, omdat Kuyper hen nodig had in zijn strijd tegen de liberalen.

Tegenover de corrupte elite die zich niet aan haar eigen fatsoensnormen hield stelden socialisten het onbedorven gewone volk

De stem van de 'heartland' wilde Kuyper laten klinken via een vorm van democratie — hijzelf sprak van huismanskiesrecht of 'stemrecht van familie-hoofden', waarbij de huisvader namens de organische eenheid van het gezin optrad¹² — die de bedorven elite moest wakker schudden. Het ging hem niet om democratie als zodanig. Democratie was voor hem, zoals voor veel identiteitspopulisten, vooral een middel om de stem van zijn ideale volk te laten klinken; ondertussen keerde hij zich met veel misbaar tegen volkssoevereiniteit. Hij heeft ook korte tijd geprobeerd om zijn achterban te mobiliseren tegen wat hij de joods-liberalistische elite noemde, maar hij hield daarmee op toen bleek dat dit in Nederland niet aansloeg.

Op vooral één punt onderscheidt Kuyper zich van veel andere populistten: hij slaagde erin de vluchtige populistische beweging van het eerste uur een vaste basis te geven in een geïnstitutionaliseerde partij. Hijzelf was daarvan de charismatische leider — eens in de zoveel jaren werd hij op een massavergadering met algemene stemmen herkozen. Ook in die positie — en in zijn verdediging van de procedure als wezenlijk democratisch — schuilt een onmiskenbaar

populistisch element. Hij schrok niet terug voor politiek opportunisme en bestreed zijn politieke tegenstanders met alle middelen die hem ter beschikking stonden. Zijn optreden kenmerkte zich bovendien door de persoonlijke aanvallen op tegenstanders waar populistten zo in uitmunten.

Kuyper scoort, al met al, hoger op de populistische meetlat dan menig politicus vandaag de dag.¹³ Hem alléén een populist noemen is evenwel te simpel; daarvoor waren zijn werk en die tijd van beginnende democratie veel te complex. Hij was eerst en vooral een overtuigd neocalvinist. Er zijn bovendien belangrijke verschillen tussen de beginfase van zijn optreden, toen hij nog streefde naar herkerstening van geheel Nederland en hij zich op een breed publiek van orthodoxe protestanten richtte, en het einde ervan, toen zijn werk geheel was ingebed in de instituties van de verzuilde wereld en hij zich beperkte tot zijn eigen club.

Tot de Tweede Wereldoorlog zou er in Nederland een populistische onderstroom blijven bestaan die het vertegenwoordigende stelsel in twijfel trok. Waar er in de fase van de kiesrechtstrijd nog overwegend sprake was van protestpopulisme, won na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917-1919 vooral een vorm van identiteitspopulisme terrein: tegenover de oligarchie van partijen en parlement en het atomistische algemeen kiesrecht plaatsten NSB'ers maar ook allerlei andere groepen de organische en homogene volksgemeenschap.

Dat was een van de redenen waarom de sociaal-democratie geleidelijk afstand nam van het populisme, zeker toen Troelstra eenmaal van het toneel verdwenen was. Door goede organisatie en parlementarisme wilde de partij zich van het oude, ruwe, volkse socialisme onderscheiden. In feite waren de Albarda's, Wibauts en Dresen van deze periode eerder technocraat dan populist. W.A. Bongers toonde zich in zijn *Problemen der democratie* (1934) een strengere en principiële verdediger van de puur vertegenwoordigende democratie dan veel van zijn sociaal-democratische tijdgenoten, maar hij wees de sociaal-democratie wel de weg naar de toekomst.

De liberale elite, de geestverwanten van De Beaufort in politieke en sociale zin, koesterden weerzin tegen populisme. Een voorbeeld daarvan is de reactie van de liberale patriër Ernst Heldring op een toespraak van de 'demaagoo' Adolf Hitler in 1938: 'Gisteren hoorde ik Hitler aan de radio voor de eerste maal in mijn leven. Het was onbeschaafd van vorm, zeer ruw tegenover zijn binnenlandsche en buitenlandse tegenstanders. Straattaal, doorspekt met onwaarheden. De luide stem sloeg nu en dan in brullen en krijschen over. Hij pauseerde telkens om bijval uit te lokken, die hem ruimschoots door een tierend en loeiend gehoor geschonken werd.'¹⁴ Het probleem is blijkbaar vooral dat Hitler tegen de goede smaak zondigt. In analyses van populisme zou dit element een grotere rol

Populisten provoceren vaak doelbewust door de stijl die ze gebruiken

moeten spelen. Vormkwesties zeggen veel over de manier waarop populistten mensen mobiliseren en ook over de manier waarop gevestigde ordes populisme proberen af te houden. Populisten provoceren vaak doelbewust door de stijl die ze gebruiken. Hun tegenstanders — zoals De Beaufort en Heldring, maar hedendaagse voorbeelden zijn niet moeilijk te bedenken — storen zich vaak allereerst aan hun lawaaiige, onfatsoenlijke en niet 'redelijke' stijl.

15

1990-HEDEN: DE STEM VAN HET VOLK

De golf van populisme die was begonnen rond 1870 hield aan tot 1945. Toen maakten de effecten van oorlog en nazisme de parlementaire democratie ineens vrijwel onomstreden. Er ontstond een taboe op populisme dat decennia lang zou blijven bestaan. In de linkse beweging van de jaren zestig ontwikkelde zich geen echt populisme. Dat bleef het domein van gefrus-

treerde of melodramatische outsiders zoals boer Koekoek in de jaren zestig en Hans Janmaat in de jaren tachtig. In de persoon van Joop den Uyl met zijn smalle marge van de democratie (1971) manifesteerde zich de drang van de sociaal-democratie om het goede midden te bewaren tussen de eisen van bestuur en vertegenwoordiging en die van de linkse vernieuwingsbeweging van de jaren zestig. Den Uyls gedrevenheid werd nooit populistisch, daarvoor was hij te veel bestuurder en te zeer doordrongen van het taboe op populisme van na de oorlog.

Na de Tweede Wereldoorlog lag er decennialang een taboe op populisme

Pas vanaf de jaren negentig begon dat taboe te wijken — een proces dat zich eerst onderhuids voltrok en lang zeer omstrede was, maar dat plotseling in het volle licht kwam te staan dankzij het spraakmakende interview van Pim Fortuyn met *de Volkskrant* op 9 februari 2002.¹⁵ Tevergeefs werd Anne Frank in stelling gebracht toen bleek dat Fortuyn het antidiscriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet wilde inleveren als dat de vrijheid van meningsuiting in de weg zou staan. Voortaan bewees men zijn democratisch gehalte niet meer door discriminatie af te wijzen, maar door de overtuiging uit te dragen dat iedere stem gehoord moest worden.

16 Onze tijd staat meer open voor populisme, meerderheidsdemocratie en directe volkssoevereiniteit dan de naoorlogse periode van rechtsstaatdenken waaruit artikel 1 is voortgevloeid. Democratie betekent minder dan voorheen ‘rechtsstaat’ en meer ‘de stem van het volk’, zoals door Geert Wilders wordt gedemonstreerd, of misschien nog wel meer door het onvermogen van de andere partijen om op zijn populisme een goed antwoord te vinden. De gelijkstelling van populistisch en anti-democratisch is geheel

verdwenen en van de weeromstuit zijn er nu commentatoren en journalisten die het populistische element in de democratie aanprijzen.

In de wetenschap was de spanning die daarmee in het democratieconcept optreedt al eerder aan de orde gesteld. Eind jaren tachtig wees de Nederlandse historicus en politiek filosoof Frank Ankersmit op de kloof tussen representanten en gerepresenteerden die een representatief stelsel noodzakelijkerwijs kenmerkt; pas door die kloof krijgen representanten de ruimte om oplossingen voor problemen te zoeken.¹⁶ Was die ruimte er niet, dan zouden vertegenwoordigers slechts uitvoerders zijn van de wensen van de kiesgerechtigden, maar dat is feitelijk onmogelijk, omdat daar pas op het niveau van de representatie eenheid in te brengen is. De Franse politiek filosoof Bernard Manin spreekt van een aristocratisch element in de democratie: elke verkiezing levert per definitie een ‘élite’ op — elite betekent immers ‘uitgekozen’.¹⁷

Theoretici van het representatieve stelsel erkenden het bestaan van de kloof met de kiezers dus en zij prezen die zelfs. Daarmee ontstond natuurlijk ook ruimte voor een populistische reactie, met als doelwit de vermeende niet-responsieve elite van autistische regenten. Manin verwachtte dat er na het verdwijnen van de partijdemocratie, waarin politieke partijen hadden gefunctioneerd als *trait d’union* tussen staat en maatschappij, sprake zou zijn van een passieve toeschouwersdemocratie, waarin mensen zich alleen door te gaan stemmen met politiek zouden bemoeien. Inmiddels is gebleken dat het publiek in de toeschouwersdemocratie ook actie kan voeren, zij het dat zij dat niet in maar tegen het systeem doen. De voornaamste politieke tegenstelling is die tussen gevestigden en buitenstaanders geworden.

DE PVDA EN POPULISME

Toen De Beaufort een eeuw geleden in zijn dagboek schreef over ‘schreeuwers’ en ‘ernstige mannen’, stelde hij negatieve aspecten van democratie aan de kaak die later amper nog

openlijk aangekaart konden worden. Dat politiek een spel is waarin men afhankelijk van het publiek dat men bedienen wil verschillende registers moet bespelen en dat dit juist een teken is dat politici hun publiek serieus nemen,¹⁸ staat tegenover de opvatting van politiek als een ‘zakelijk’ debat waarin het alleen aankomt op de pure uitwisseling van rationele argumenten. Dat laatste was altijd het ideaal geweest van de heren in negentiende-eeuwse *debating societies*. Belangrijk is de erkenning dat beide uitersten

De neiging bestaat om het populisme uit de Nederlandse geschiedenis te onderschatten

tot ongewenste situaties leiden: opportunisme uit politieke ambitie enerzijds, zelfgenoegzaamheid en het behartigen van het eigenbelang van de heersende kaste anderzijds. De in wezen niet oplosbare spanning tussen deze twee uitersten karakteriseert de moderne democratie. Die is een compromis tussen aan de ene kant het liberale vertegenwoordigende stelsel van de negentiende eeuw met zijn focus op de rechtsstaat en aan de andere kant een volstreekte democratie waarin de meerderheid simpelweg over alles beslist.

In Nederland is nooit een echte populistische traditie ontstaan, evenmin als een traditie van denken in termen van volkssoevereiniteit. Terwijl levensbeschouwelijke tradities lange tijd bleven bestaan, zijn populistische experimenten altijd weer snel naar de achtergrond verdwenen. Lang golden de patriotten als afschrikwekkend voorbeeld. Het populisme van Kuyper raakte in de protestantse verzuiling

op de achtergrond. De NSB heeft geen navolging gevonden, net zo min als de Boerenpartij. Eerder was het zo dat populistten elkaar verketterden. Na 1945 wilde geen enkele beweging meer met de NSB vergeleken worden. Het taboe op populisme was gebaseerd op het feit dat nationaal-socialisten populistten waren; de doorbraak ervan berust op de erkenning dat de meeste populistten geen nationaal-socialisten zijn. Dat inzicht is niet heel verrassend. De opkomst van het populisme is dan ook meer een politiek dan een intellectueel verschijnsel. Onderling hebben de verschillende vormen van populisme uit de Nederlandse geschiedenis weinig met elkaar te maken, zelfs al hanteerden ze deels dezelfde strategieën om hun doel te bereiken. Iedere beweging met populistische trekken vond het wiel opnieuw uit, zo ook Fortuyn in 2001-2002.

Omdat het populisme uit het verleden nooit werd doorgegeven, bestaat de neiging om het populisme uit de Nederlandse geschiedenis te onderschatten. Dit verklaart dat de politiek slecht voorbereid was op de nieuwe fase van openheid tegenover populisme vanaf 2002. Dat gold misschien wel het sterkst voor de Partij van de Arbeid, die zich altijd nog als hoeder van het gewone volk beschouwde, maar die zich in de jaren negentig meer dan ooit tot bestuurderspartij had ontwikkeld. De strijd tegen het regentendom was sinds de jaren zestig een linkse strijd geweest, deels aangezwengeld vanuit de partij zelf. Dat Nieuw-Linkser Jan Nagel nu ineens vanuit heel ander politiek terrein die strijd voortzette en dat die strijd vervolgens ook bij ‘rechts’ veel weerklank vond, zette de gevestigden in de PvdA geheel op het verkeerde been. Populisme zegt veel over democratie, maar wat dat betekent voor de PvdA, heeft de partij nog niet uitgevonden. Tussen bestuur en populisme sterft het eigen geluid van de partij weg.

Noten

- 1 Pierre-André Taguieff, *L'illusion populiste. De l'archaïque au médiatique* (Parijs: Berg 2002), p. 31. Zie ook Margaret Canovan, *The people* (Cambridge/Malden: Polity Press 2005), p. 2.
- 2 Remieg Aerts en Henk te Velde, 'De taal van het nationaal besef, 1848-1940', in: N.C.F. van Sas (red.), *Vaderland. Een geschiedenis van de vijftiende eeuw tot 1940* (Amsterdam 1999), p. 391-454.
- 3 Taguieff, *L'illusion populiste*, p. 125-135.
- 4 Zie ook Dick Pels, 'De Hollandse tuin. Of hoe de Nederlandse Leeuw worstelt met zijn identiteit', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2007*.
- 5 N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900* (Amsterdam UP 2004).
- 6 Joan Derk van der Capellen, *Aan het volk van Nederland. Het patriotisch program uit 1781*, red. H.L. Zwitser (Amsterdam 1987), p. 52.
- 7 Vergelijk J. van de Giezen, *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland* (Den Haag: Van Stockum 1948).
- 8 Willem Hendrik de Beaufort, *Dagboeken en aantekeningen 1874-1918*, red. J.P. de Valk en M. van Faassen. (Den Haag: ING 1993) deel I, p. 111. Vergelijk Henk te Velde, 'Een deftige waarnemer van parvenu-staatkunde. W.H. de Beaufort en de Eerste Wereldoorlog', in: S.C. Derks (red.), *Nederland in de wereld. Opstellen bij honderd jaar Rijks Geschiedkundige Publicatiën* (Den Haag/Amsterdam: ING en Boom 2002), p. 349-359.
- 9 O.a. Homme Wedman, 'Hoeden en petten. Socialisme en burgerlijke cultuur in Nederland', in: Remieg Aerts en Henk te Velde (red.), *De stijl van de burger. Over Nederlandse burgerlijke cultuur vanaf de middeleeuwen* (Kampen 1998).
- 10 Zoals alleen al de titel van een werk van kenner Dennis Bos duidelijk maakt: *Waarachtige volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894* (Amsterdam 2001).
- 11 Paul Taggart, *Populism* (Buckingham/Philadelphia 2000), hfd. 8.
- 12 A. Kuyper, "Ons Program" (5^e druk; Hilversum/Pretoria: Höveker en Wormser 1907), p. 199.
- 13 Vergelijk Jeroen Koch, *Abraham Kuyper een biografie* (Amsterdam 2006) en Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2002), hfd. 2.
- 14 Ernst Heldring, *Herinneringen en dagboek*, red. Joh. de Vries (Groningen: Wolters-Noordhoff 1970), p. 1300.
- 15 Vergelijk Hans Wansink, *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers* (Amsterdam: Meulenhoff 2004). Wansink was een van de auteurs van het Volkskrant-interview.
- 16 Zie een reeks van publicaties van zijn hand. Een van de eerste is F.R. Ankersmit, 'Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* (1987), p. 358-379.
- 17 Bernard Manin, *The principles of representative government* (Cambridge UP 1997).
- 18 Vergelijk Henk te Velde, 'Een aparte techniek. Nederlandse politieke acteurs en de massa na 1870', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* (1997), p. 198-212.

De populistische verleiding (2)

Hele en halve populisten

Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat

KOEN VOSSSEN

Het publieke debat wemelt van de termen die een tijd lang intensief worden gebruikt om vervolgens weer min of meer uit het spraakgebruik te verdwijnen, zoals progressief of geëngageerd in de jaren zeventig, no-nonsens en hollanditis in de jaren tachtig en pragmatisme en polderen in de jaren negentig. Sinds 2000 is het grootste modewoord ongetwijfeld populisme. Uit een krantendatabase als Lexis Nexis blijkt dat er zeker sinds 2002 nauwelijks een dag voorbij ging zonder dat die term in de gedrukte media gebruikt werd: het etiket populistisch wordt op allerlei politici geplakt, op standpunten en manieren van spreken of handelen, maar ook op televisieprogramma's, internetsites en media-hypes.

Bij een zo veelvuldig gebruik rijst vanzelf de vraag of de term niet is verworden tot een wat deftig klinkend containerbegrip waarin allerlei moeilijk te duiden verschijnselen worden gedeponeerd. In een vlammend betoog in *HP/De Tijd* deed journalist Roelof Bouwman precies om die reden het voorstel om maar helemaal af te zien van het gebruik van het woord populisme.¹ De term slaat immers ofwel op alle politici en partijen — en dan is hij dus nietszeggend — ofwel op geen enkele politicus of partij, aangezien nie-

mand zich uitdrukkelijk als vertegenwoordiger van het populisme profileert en er bovendien geen algemeen erkende grondlegger van het populisme is.

Het voorstel van Bouwman om de term voortaan ongebruikt te laten doet wat Orwelliaans aan. Er bestaan wel meer '-ismen' in de politiek die door niemand zijn opgeëist, maar die nochtans verhelderend kunnen werken — denk aan extremisme, fundamentalisme of opportunisten. Beter is het om 'populisme' allereerst nader te definiëren en er de kenmerken van te benoemen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een inmiddels omvangrijke theoretische literatuur. Of en wanneer de term populisme van toepassing is, kan slechts worden vastgesteld door na te gaan of de kenmerken ervan zichtbaar zijn in denkbeelden, optreden en stijl van concrete politieke partijen en politici. Dat vergt intensief onderzoek. In dit artikel wordt stilgestaan bij twee politici die in media en politiek doorgaans als populistisch worden aangemerkt: Geert Wilders en Rita Verdonk.

19

POPULISME GEDEFINIËRD

Hoewel vrijwel iedere theoreticus die zich met populisme heeft beziggehouden klaagt over de glibberigheid van het concept, bestaat er onder hen toch een vrij grote consensus over wat nu als de absolute kern van het populisme moet worden beschouwd. Die kern is dat alle populis-

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

Noten zie pagina 24

ten ervan overtuigd zijn dat de bestaande politiek beheerst wordt door een sterke morele tegenstelling tussen twee homogene groepen: het deugdzame volk en de corrupte elite. Populisten zien zichzelf uiteraard als de vertegenwoordigers of zelfs de belichaming van dat volk.

Rondom deze kerndefinitie bevindt zich een aantal aangrenzende kenmerken, die in zekere zin logisch voortvloeien uit die kern.² In de eerste plaats is dat de populistische neiging tot conspiratisme oftewel complotdenken. Die nei-

Populisten beschouwen het besturen van een land niet als een bijzonder complexe bezigheid

ging hangt samen met het beeld van een elite als homogene groep. Dat veronderstelt immers dat al die verschillende politici, partijen, bestuurders en bevriende journalisten die de elite uitmaken in wezen onder één hoedje spelen. Naar buiten toe doen ze het voorkomen alsof er verschillen bestaan in belangen, beginselen en beleid, maar achter een rookgordijn van ingewikkeld taalgebruik, vage procedures en politieke schijngevechten heeft die elite slechts één belang: het handhaven van de eigen positie. Deze samenzwering strekt zich in het populistisch discours vaak uit tot nog een derde metapersonage: een door de elite welbewust bevoordeelde groep in de samenleving, die echter buiten het ware volk valt. Deze *out-group* kan in etnische (allochtonen, joden) of religieuze termen (de islam, het katholicisme) worden gedefinieerd, maar ook in sociaal-economische termen (werklozen en profiteurs van de welvaartstaat of juist rijke ondernemers en bankiers die vette bonussen opstrijken). Soms worden deze *out-groups* als vijfde colonne van een duistere buitenlandse macht voorgesteld (zoals het Vaticaan, de internationale vrijmetselarij, de Europese Superstaat, het Kremlin of het Pentagon), die op het punt staat de natie definitief

te overheersen. Kenmerkend is in ieder geval dat sprake is van een niet direct waarneembare relatie tussen verschillende groepen die ten koste gaat van het volk, waarbij de populist de rol heeft van de klokkenluider die het volk waarschuwt voor de dreigende ondergang.³

Een tweede kenmerk van populisme is een verheerlijking van het ware volk als de drager van alle deugden en daarmee ook de bringer van wijsheid en geluk. Alleen onder het volk — en dus niet in academische ‘ivoren torens’ of onder politieke ‘kaasstolpen’ — zijn volgens de populist oprechte emoties, authentieke inzichten en werkelijk praktische, op ervaring gebaseerde oplossingen te vinden. Om hun geloof in de wijsheid van het volk te onderstrepen en hun weerzin tegen de elite te demonstreren proberen populistten een volkse toon en stijl uit te dragen. In de praktijk komt dit meestal neer op het gebruik van korte en krachtige termen, het delen van persoonlijke ervaringen en anekdotes en een focus op ‘logische’, concrete oplossingen. Natuurlijk zijn er meer politici die moeite doen om zo’n volkse toon te vinden; het verschil tussen hen en de oprechte populist is dat laatstgenoemde gelooft dat die volkse toon en stijl ten diepste superieur zijn aan die van de elite.⁴

Een enorm vertrouwen in wat politiek kan bereiken is een derde kenmerk van het populisme. Een voorwaarde is wel dat politieke besluiten daadwerkelijk gebaseerd zijn op de onbemiddelde wil van het volk. Populisten beschouwen het besturen van een land niet als een vanuit zijn aard bijzonder complexe bezigheid, maar als een door de elite nodeloos complex gemaakte beslomming. Zo gauw het volk, belichaamd door de populistische beweging, de elite als machthebber heeft vervangen, zullen allerlei problemen, die door de elite als onoplosbaar dan wel als voldongen feiten werden aanvaard, met gezond verstand worden opgelost. Internationale afspraken en verdragen, constitutionele beperkingen, economische prognoses en bureaucratische procedures — ze kunnen in het populistische discours probleemloos terzijde worden geschoven.⁵

Een vierde kenmerk, tot slot, betreft de wijze waarop populisten menen dat de superieur geachte wil van het volk luid en duidelijk kan klinken. Daarvoor achten populisten zowel de vervanging van de bestaande elite als een algehele omvorming van de representatieve democratie noodzakelijk. Tegenover de vele intermediaire structuren en procedures pleiten populisten voor een democratie met zo min mogelijk drempels en restricties; alleen zo kan het volk zijn wil direct weerspiegeld zien in de politiek. Dat kan op twee manieren, die apart of tegelijkertijd kunnen worden ingezet: het invoeren van vormen van directe democratie (zoals referenda) en het toevertrouwen van de macht aan een charismatisch leider. Deze leider kent en belichaamt niet alleen de volkswil, maar kan het volk ook op grond van zijn/haar bijzondere persoonlijke eigenschappen de weg wijzen. Een populistische leider moet dus zowel een soort Dr. Dolittle zijn — iemand die eigenlijk als enige de stem van het volk hoort — als een Mozes — een unieke persoonlijkheid die het volk leidt. Deze paradoxale eis verklaart de typisch populistische stijl van leiderschap, met de leider in de rol van de onbesmette buitenstaander en politicus tegen wil en dank. Om zijn distantie van de elite en zijn offerbereidheid tegenover het volk te onderstrepen, profileert de leider zich als iemand die geen innerlijke behoefte kent om zich in de politiek te mengen, maar die zich geroepen voelt door een volk in nood.⁶

De genoemde kenmerken — conspiratisme, volksverheerlijking, maakbaarheidsdenken en een voorkeur voor een 'drempelloze democratie' (d.w.z. een voorkeur voor directe democratie en/of charismatisch leiderschap) — zijn op zichzelf niet specifiek populistisch. In een ideaaltypisch populisme vormen zij echter een coherent geheel; stuk voor stuk vloeien zij voort uit het populistische oerconflict tussen volk en elite. Alleen politieke bewegingen en politici die al deze vier kenmerken in zekere mate aan de dag leggen verdienen het etiket 'populistisch'.

RITA VERDONK

Kijken we vanuit dit perspectief naar Geert Wilders en Rita Verdonk en hun partijen dan blijkt het etiket populisme meer op Verdonk dan op Wilders van toepassing te zijn. In Verdonks opvattingen en optreden zijn alle bovengenoemde kenmerken duidelijk zichtbaar — zij is een populist pur sang.

In vrijwel ieder openbaar optreden en in de mede door haar geformuleerde visie voor Trots Op Nederland analyseert Verdonk de politieke werkelijkheid vanuit een conflict tussen de verdorven elite en het deugdzaam volk. Nederland wordt volgens haar geteisterd door een vertrouwenscrisis die voortvloeit uit het feit dat de elite het volk niet vertrouwt — dat dat zo is blijkt wel uit de hoge belastingdruk, de overdaad aan regeltjes ('wie het volk wantrouwt heeft veel ambtenaren nodig') en de gebrekkige functionerende democratie waarin een gesloten kaste van partijleden de dienst uitmaakt en de

Een populistische leider moet zowel een Dr. Dolittle als een Mozes zijn

baantjes verdeelt. Dat Verdonks elite-kritiek een sterk samenzweerderige kant heeft, blijkt vooral uit haar verwijzingen naar het bestaan van een 'weg-met-ons-stroming' in Nederland. Die niet nader gespecificeerde, maar machtige stroming acht zij verantwoordelijk voor het stelselmatig ondermijnen van gevoelens van nationale trots en het krenken van de Nederlandse volksaard, onder meer door het oprichten van het slaverijmonument en het ter discussie stellen van het sinterklaasfeest, maar ook door een aan banden leggen van de typisch Nederlandse handelsgeest, vlijt en tolerantie.⁷

Als alternatief voor deze wantrouwige elite en weg-met-ons-stroming pleit Verdonk voor een bestuur waarin het volk veel vaker en

zonder tussenkomst van politieke partijen mag aangeven wat de echte problemen en oplossingen zijn. De taak van de regering is vervolgens om de aangereikte plannen daadkrachtig, snel en zonder mitsen en maren uit te voeren. Door deze combinatie van inspraak en daadkrachtig bestuur kunnen de 'echte' problemen waar Nederland mee kampt (en dus niet allerlei door politici en ambtenaren bedachte schijnproblemen) ook 'echt' worden opgelost, stelt Verdonk. De marges van deze democratische politiek acht zij daarbij bijzonder breed; beperkende factoren zoals rechten van minderheden, internationale afspraken, economische prognoses en bureaucratische procedures erkent zij nauwelijks.⁸ Haar afkeer van parlementaire politiek komt ook tot uitdrukking in haar bekende (en dikwijls gesmade) voorkeur om niet in de Tweede Kamer, maar onder het volk te vertoeven, de 'gewone mensen' die net als zij meer van gezelligheid dan van politiek houden. Zulke uitspraken en de a-politieke uitstraling van haar 'beweging' — gelanceerd in een passenger terminal, met een naam en logo als van een voetbalclub — passen naadloos in het plaatje van de *reluctant politician*, de buitenstaander met een gezonde afkeer van alles wat naar politiek riekt.

GEERT WILDERS

22 Ook bij Geert Wilders zijn zeker populistische kenmerken te onderscheiden, maar het ideaaltype benadert hij toch veel minder dan Verdonk dat doet. Twee kenmerken zijn wel sterk bij hem aanwezig: het maakbaarheids- en het complotdenken. De wereld van Wilders is een oord vol conflicten, vijanden en complotten. Het is 'vijf voor twaalf', redding is alleen mogelijk als stoere en daadkrachtige leiders het volk wakker schudden en het voortouw nemen. Zonder acht te slaan op allerlei constitutionele en economische beperkingen zullen zij de drastische maatregelen nemen die nodig zijn om het land van de ondergang te redden.

Wilders' favoriete historische analogie is de vervanging, in mei 1940, van de slappe *appea-*

ser Neville Chamberlain — menig Nederlands politicus heeft hij al met hem vergeleken — door de mannetjesputter Winston Churchill, Wilders' grote idool.⁹ Waar Churchill al in een vroeg stadium waarschuwde voor een te grote naïviteit tegenover fascisme en communisme, ziet Wilders zichzelf als de klokkenluider die waarschuwt tegen een andere totalitaire ideologie, de islam. Naar zijn (voorzover valt na te gaan) stellige overtuiging probeert 'de islam' doelbewust het Westen te onderwerpen, onder

De wereld van Geert Wilders is een oord vol conflicten, vijanden en complotten

meer door islamitische migranten als kolonisten en vijfde colonne te laten dienen. Om zijn kennis van zaken te onderstrepen doorspekt hij zijn teksten met Arabische termen (*dhimmi*, *takkiya*, *fitna*, *jihad*) en met verwijzingen naar de werken van allerlei arabisten, oriëntalisten en journalisten (zoals Bat Ye'or, Daniel Pipes, Bernard Lewis, Hans Jansen, Urbain Vermeulen, Samuel Huntington, Robert Spencer, Oriano Fallaci en Bruce Bawer) waarin eveneens voor de opmars van de islam wordt gewaarschuwd.¹⁰

'He feeds a crocodile, hoping it will eat him last', zou Churchill eens over Chamberlain hebben gezegd. Zo vergaat het ook de hedendaagse appeasers, de progressieve elite die de islamitische krokodil blijft voeden, meent Wilders. Deze elite — die zich uitstrekt van de vvd tot aan GroenLinks en van de media tot aan de rechtspraak — heeft door het stelselmatig depolitiseren van iedere kwestie, het subsidiëren van instrumenten voor een linkse meningsvorming (zoals 'de ellendige linkse staatsomroep') en het negeren en zelfs demoniseren van tegengeluiden het land 'geschaakt' en de democratie 'gekaapt'.¹¹ Met deze voorstelling van een progressieve elitesamenzwering haakt

Wilders aan bij Fortuyn's befaamde conspiratistische metafoor van de 'linkse kerk'. Verder lijkt hij sterk geïnspireerd door het Amerikaanse neo-conservatisme, waarin links ('liberal') als synoniem wordt gehanteerd voor de elite in brede zin en conservatief gelijk wordt gesteld aan het gewone volk.¹²

Toch is er bij Wilders nauwelijks sprake van verheerlijking van het volk. Weliswaar werpt hij zich steeds vaker op als de verdediger van de belangen van het gewone volk dat de islamisering 'spuugzat' is, maar tegelijkertijd wijst niets erop dat hij verwacht veel van dat gewone volk te kunnen leren, laat staan dat hij er de steen der wijzen denkt te vinden. Ook toen van ernstige bedreigingen en permanente bewaking nog geen sprake was, was Wilders niet het type politicus dat graag campagne voert of zich 'onder

In de lotgevallen van Verdonk komen de beperkingen van populisme in zijn meest zuivere gedaante aan het licht

de mensen' begeeft.¹³ Een warm en consequent voorstander van de invoering van vormen van directe democratie kan hij evenmin worden genoemd. Zo was hij in 2004 faliekant tegen hervorming van het kiesstelsel ('onzinnig, het gaat om politici met lef en daadkracht') en op in het Pvv-verkiezingsprogramma van 2006 opgenomen voorstellen voor invoering van referenda en een districtenstelsel komen hij en zijn fractiegenoten zelden terug. Daar komt bij dat Wilders in vrijwel al zijn interviews benadrukt dat hij 'nooit en te nimmer' ook maar 'één millimeter' van zijn koers zal afwijken, zelfs niet als het volk hem massaal zou afwijzen. Zijn principes staan vast en als een zelfbenoemde *conviction politician* (een term die hij heeft geleend van Margaret Thatcher, die hij bewondert) is hij niet bereid water bij de wijn te doen als het volk daarom vraagt.¹⁴

Bovendien is Wilders allesbehalve een *reluctant politician*, laat staan een onbesmette buitenstaander. Eerder is hij een hartstochtelijk politicus die, zoals hij zelf zegt, 'geniet van het parlementaire spel', leeft op het Binnenhof (hij werkt er al sinds 1990!) en droomt van de wereldpolitiek.¹⁵ Terecht wordt dikwijls opgemerkt dat er maar weinig politici zijn die alle procedures, netwerken en mores van het parlement zo goed kennen als Wilders. Met enige verve vervulde hij als vervanger het voorzitterschap van de Tweede Kamer. Ook het harmonieuze en professioneel ogende optreden van zijn fractie kan moeilijk los worden gezien van de grote parlementaire ervaring en vaardigheden van Wilders. Sommige van de door hem geselecteerde en opgeleide Kamerleden, zoals Hero Brinkman en Fleur Agema, zijn uit zijn schaduw getreden, zonder dat zijn onomstreden machtspositie ook maar enigszins in gevaar komt.

Kortom: hoewel we bij Wilders een aantal kenmerken van populisme duidelijk terugzien, zowel in zijn standpunten als in zijn optreden, zijn er ook krachtige argumenten die tegen het etiket populisme pleiten. Wilders mag dan een politicus zijn die leeft van en gedijt bij conflicten, maar het is de vraag of de antagonistische tegenstelling tussen het deugdzame volk en een corrupte elite hetgeen is waar het hem in essentie om te doen is. Een consistente verheerlijking van het volk ontbreekt bij hem en zijn blik is te weinig nationaal gericht: zijn strijd tegen de elite in eigen land en zijn verwijzingen naar het volk houden rechtstreeks verband met het internationale conflict tussen de islam en het Westen dat hij waarneemt.

POLITIEKE POTENTIE

De conclusie moet luiden dat Rita Verdonk een hele populist is en Geert Wilders hooguit een halve. In de lotgevallen van Verdonk en haar Trots op Nederland komen de beperkingen van populisme in zijn meest zuivere gedaante aan het licht. De snelle opkomst — tot meer dan dertig Kamerzetels in de peilingen van juni

2008 — en het al even snelle verval passen in de door onder anderen populisme-theoreticus Paul Taggart en de socioloog Anton Zijderveld gesignaleerde levenscyclus van populistische bewegingen.¹⁶ Vanwege hun afkeer van institutionalisering en het politieke handwerk en vanwege hun voorkeur voor a-politieke, charismatische leiders zijn dergelijke bewegingen gedoemd binnen afzienbare termijn ten onder te gaan. Bij Verdonk ging het mis toen haar uitnodiging aan de hooggeachte burger om het partijpro-

Om te kunnen uitstralen dat hij zich van het Haagse spel distantieert, moet een politicus de spelregels kennen

gramma rechtstreeks te bepalen een averechts effect sorteerde: de achterban begon te klagen dat zij te weinig ‘daadkracht en smoel’ toonde en dat het programma te lang op zich liet wachten. Verdonks zo zorgvuldig gekoesterde imago van daadkracht en oprechtheid werd verder ondermijnd door het pijnlijke gedraai om haar PSP-lidmaatschap in haar jonge jaren en door onverkwikkelijke mediaruzies met haar bondgenoten Ed Sinke en Kay van der Linde. Haar door vriend en vijand als buitengewoon zwak beoordeelde optredens in het parlement maakten bovendien duidelijk dat ook ‘the politics of anti-politics’ uiteindelijk worden beoordeeld op politieke criteria als overtuigingskracht, dossierkennis

en basale vaardigheid in het politieke handwerk. Anders dan Wilders lijkt Verdonk niet te begrijpen dat een politicus die wil uitstralen dat hij zich van het Haagse spel distantieert, daarin alleen zal slagen als hij voldoende kennis van de spelregels heeft.

Bij het duiden van de opvattingen en het optreden van Geert Wilders schiet de term populisme tekort — sterker nog, die term kan verwarring wekken. In een pamflet getiteld *Populisme als politiek drijfzand* voorspelt Anton Zijderveld met grote stelligheid dat de PVV, net als Trots op Nederland en andere populistische bewegingen, aan ruzies en amateurisme ten onder zal gaan.¹⁷ Die voorspelling is echter gebaseerd op een foutieve inschatting van het karakter van de PVV en van het politieke talent en gedrevenheid van haar voorman. Om Wilders’ potentie correct in te schatten kan men zich beter op andere aspecten dan zijn vermeende populisme richten — en wel op twee in het bijzonder. Allereerst is dat zijn heilige overtuiging dat na het fascisme en het communisme nu een totalitaire islamitische ideologie een grote bedreiging voor het Westen vormt, die te vuur en te zwaard bestreden moet worden. In de tweede plaats is dat zijn grote bewondering voor een militant, activistisch en standvastig conservatisme van Engelse, Amerikaanse en Israëlitische (Likud) snit, dat naar zijn idee overtuigend heeft bewezen dat het van alle ideologieën de sterkste bescherming biedt tegen totalitaire dreiging. Alleen vanuit dit dubbele perspectief kan een juiste inschatting van zijn politieke kracht en richting worden gemaakt. Wie zich blindstaart op de populist in Wilders mist de essentie.

24

Noten

- 1 Roelof Bouwman, ‘Op zoek naar popul’, in: *HP/De Tijd*, 6 mei 2009.
- 2 Algemene literatuur: Paul Taggart, *Populism* (2000), Cas Mudde, *Populist radical right parties in Europe* (2007), Cas Mudde, ‘The

populist Zeitgeist’, in: *Government and Opposition* 2004, 39/4, p. 542-563, Margaret Canovan, ‘Trust the people! Populism and the two faces of democracy’, in: *Political Studies* 47/1, p. 2-16, P.A. Taguieff, *L’illusion populiste. De l’archaïque au médiatique* (2007).

- 3 Dit element wordt sterk bena-

drukt door Mudde (zie noot 2); Hans-Georg Betz, ‘Against the “Green Totalitarianism”. Anti-Islamic nativism in contemporary radical right-wing populism in Western Europe’, in: Christina Schori Liang (red.), *Europe for the Europeans* (2007); Chip Berlet en Matthew Lyons,

De populistische verleiding Koen Vossen *Hele en halve populisten*

- Right-wing populism in America. Too close for comfort* (2000).
- 4 Dit verwijst naar een verschil tussen 'populistische' en populaire politiek. Zie Koen Vossen, 'Vlaamse lessen in populaire politiek', in: *SG-D* 2009/4, p. 67-77.
 - 5 Vooral benadrukt door Canovan en Gerry Stoker, *Why politics matters. Making democracy work* (2006).
 - 6 Het aspect van populistisch leiderschap wordt het meest uitgewerkt door Taggart (zie noot 2). Zie ook Ido de Haan, 'Het populisme en de republikeinse traditie', in: *Nieuwste Tijd* 2003/8.
 - 7 *Nieuwe beweging, andere politiek, beter Nederland* (toespraak Rita Verdonk bij de presentatie van Trots Op Nederland, 4 april 2008) en visie van Trots Op Nederland (2009). Voor beide teksten zie www.trotsopnederland.com.
 - 8 Zie hiervoor behalve bovengenoemde documenten onder meer interviews en reportages in *NRC Handelsblad* (9 februari 2008 en 28 juni 2008), *de Volkskrant* (7 juni 2008), *De Telegraaf* (4 april 2008 en 20 december 2008), *Spits* (28 april 2008) en tal van citaten in 'De week van Rita', haar logboek op de site van Trots Op Nederland.
 - 9 De verwijzingen naar Churchill en Chamberlain zijn onder meer te vinden in interviews met *Euronews* (6 juli 2009) en *Boston Globe* (9 maart 2009), toespraken te Kopenhagen (14 juni 2009) en Miami (29 april 2009). Bekend is ook het verwijt aan Balkenende in het 'Fitna-debat' in de Tweede Kamer op 1 april 2008: 'Steeds weer capituleren. Steeds weer concessies doen. Minister-president, uw naam is Chamberlain.'
 - 10 Een bloemlezing van ideeën van anti-islamitische klokkenluiders is te vinden in Hans Jansen en Bert Snel (red.), *Eindstrijd. De finale clash tussen het liberale Westen en een traditionele islam* (2009). Over anti-islamitisch denken zie ook Hans-Georg Betz, 'Against the "Green totalitarianism"' (zie noot 3).
 - 11 Vooral in Geert Wilders, *Kies voor vrijheid* (2005), interviews in *HP/De Tijd* (12 december 2007), *Story* (29 januari 2009) en redevoeringen in de Tweede Kamer bij de Algemene Beschouwingen in 2008 en het Verantwoordingsdebat in 2009.
 - 12 Over deze zogenaamde new class-theory zie Cas Mudde, 'The populist Zeitgeist' (zie noot 2). De kritiek op de progressieve elite komt sterk naar voren in het samen met Bart Jan Spruyt geschreven filosofisch getinte stuk *Nieuw Realistische Visie* (maart 2006).
 - 13 Zie hierover Arthur Blok en Jonathan van Melle, *Veel gekker kan het niet worden. Het eerste boek over en met Geert Wilders* (2008).
 - 14 De term 'conviction politician' gebruikt hij o.a. in *Kies voor vrijheid* (zie noot 11).
 - 15 Wilders' passie voor politiek en voor internationale politiek in het bijzonder komt o.a. naar voren in Arthur Blok en Jonathan van Melle, *Veel gekker kan het niet worden* (zie noot 13).
 - 16 Paul Taggart (zie noot 2). Anton Zijderveld, *Populisme als politiek drijfzand* (2009).
 - 17 Anton Zijderveld (zie noot 16).

De populistische verleiding (3)

Van Mao tot marketing

Over het populisme van de SP

GERRIT VOERMAN

26 'De politiek is verworden tot een bezigheid van de intellectuele middenklasse. Wij hechten aan contacten met "gewone mensen." Wij luisteren, doen wat met hun problemen..., maar wij pakken het gestructureerd aan. Ik kan echt verschrikkelijk kwaad worden als dat populisme wordt genoemd.¹ Aan de vooravond van de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 1994 wilde SP-leider Jan Marijnissen niets weten van de aanduiding 'populistisch' voor zijn partij. De SP gaf weliswaar uiting aan gevoelens van onvrede en protest die in de samenleving leven, maar deed dat niet klakkeloos, als een doorgeefluik. 'Wij zijn een volkse partij en daar schamen we ons niet voor', aldus Marijnissen. 'Er wordt vaak gesuggereerd dat wij met een bezem de straat op gaan en daar opvattingen bij elkaar harken om die vervolgens in gemeenteraden en de Tweede Kamer te laten horen. Dat is in strijd met de werkelijkheid. We zijn geen megafoon van de straat. We filteren de opvattingen die we tegenkomen en toetsen die aan onze uitgangspunten. Zonder die toets zouden we een populistische partij zijn.'²

Heeft Marijnissen gelijk dat de SP niet populistisch is? Het antwoord hangt vanzelfsprekend af van wat men onder die term verstaat. Daarmee dient zich meteen een groot probleem aan,

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

Noten zie pagina 32

want de definities van 'populisme' zijn legio. Gemeenschappelijk hebben zij dat populistten zich beroepen op het volk. Dit volk — vaak gezien als een homogene groep met identieke waarden en belangen — staat tegenover de politieke (of culturele of economische) elite.³ Populisten trachten (electorale) steun te mobiliseren door zich scherp af te zetten tegen het establishment, dat de gerechtvaardigde belangen van het volk zou negeren. Programmatisch gaat dit vrijwel altijd gepaard met radicaal-democratische voorstellen om de afstand tussen politieke elite en samenleving te overbruggen.

Met deze omschrijving van het populisme als uitgangspunt — enerzijds het exploiteren van de afstand tussen kiezers en gekozenen, die eigen is aan de representatieve democratie, en anderzijds de direct-democratische remedie om die spanning op te lossen — zal in dit stuk worden betoogd dat de SP zich inderdaad lange tijd populistisch heeft opgesteld. Anders dan de meeste populistten beriep de partij zich aanvankelijk niet alleen op 'het volk' en de 'gewone man', maar ook op de arbeidersklasse — deze categorieën vielen tot in de jaren tachtig in haar ogen eigenlijk samen. Het populisme van de SP komt voort uit haar maoïstische oorsprong, die hieronder eerst aan bod zal komen. Vervolgens wordt in grote lijnen de ontwikkeling van de populistische oriëntatie van de SP geschetst, van een door het maoïsme geïnspireerde vorm in de jaren zeventig en tachtig naar een sterker electo-

raal gerichte versie in de jaren negentig. Daarbij zal ook worden ingegaan op de betekenis van partijleider Marijnissen voor het populistische profiel van de partij. Tot slot komt de vraag aan de orde of de SP tegenwoordig nog steeds populistisch te noemen valt.

BRONNEN

Het populisme van de SP vindt zijn oorsprong niet bij Marx of Lenin, maar bij Mao Zedong, de leider van de Chinese communisten op wie de partij zich in de jaren zeventig richtte. Het marxisme-leninisme verdraagt zich in het algemeen slecht met populisme. Daarvoor is deze ideologie te rationalistisch en te wantrouwend ten aanzien van de 'spontanistische' volksmassa's; het ware proletarische bewustzijn kon de arbeidersklasse slechts van buitenaf worden bijgebracht door de voorhoedepartij van beroepsrevolutionairen. Mao erkende eveneens de noodzaak van een revolutionaire avant-garde, maar hij had ook een onbegrensd geloof in de spontane revolutionaire creativiteit van de boerenmassa's. De communisten moesten zich met het volk vereenzelvigen en vooral alles vermijden wat hen van het volk zou vervreemden. Dit vond zijn weerslag in het leerstuk van de 'massa-lijn': 'neem de denkbeelden van de massa..., verander ze door studie in... samenhangende denkbeelden, breng ze dan weer onder de massa en propageer en verklaar ze... en zorg dat de massa eraan vasthoudt en ze daadwerkelijk tot uiting brengt, en beproef de juistheid van deze denkbeelden in de door de massa gevoerde acties.'⁴

Van meet af aan was de massalijn voor de SP haar strategische kompas. Uitgangspunt voor de activiteiten en de opstelling van de partij was de in de wijken en buurten gepeilde mening van de 'gewone' man — of althans de perceptie die de SP daarvan had —, die daarna min of meer tot richtsnoer of norm voor verder handelen werd verheven. De partij riep zichzelf uit tot 'stem van het volk', die beter dan wie ook in staat zou zijn te weten wat er onder de volksmassa's leefde.⁵ De SP is altijd zeer beducht geweest voor

stellingnames die haar van de bevolking zouden kunnen isoleren. Marijnissen zei in 1974 dat de SP slechts uitvoerde wat het volk eiste, want 'het gaat er niet om wat wij vinden, maar wat de mensen van ons willen'.⁶

Hoewel de SP aan het einde van de jaren zeventig afstand nam van China en het maoïsme, is deze populistische inslag de partij blijven karakteriseren. Haar enorme ideologische aanpassingsvermogen — na het maoïsme gingen aan het begin respectievelijk het einde van de jaren negentig eerst het leninisme en vervolgens het marxisme overboord — leidde er mede toe dat de SP zich geleidelijk aan transformeerde tot een sociaal-democratische partij (zij het in een radicale uitvoering) en als zodanig uitgroeide tot een geduchte electorale concurrent van de PvdA.⁷

'KONTAKT MET DE MENSEN'

Na haar afscheid van Mao bleef de SP tot het begin van de jaren negentig het marxisme-leninisme aanhangen. Dit perspectief bepaalde haar — negatieve — opvattingen over de parlementaire democratie. Dit stelsel was niet meer dan een façade van de dictatuur van het kapitaal. De SP nam hoofdzakelijk om propagandistische redenen deel aan de verkiezingen, niet omdat ze van de volksvertegenwoordiging veel heil verwachtte.

Deze traditionele marxistisch-leninistische kritiek op het parlementaire bestel had ook een populistische component. De SP wilde de representatieve, 'burgerlijke' democratie vervangen door 'een gewone democratie, die de mensen in de bedrijven en buurten hun lot in eigen handen geeft'.⁸ Aan het monopolie van de politieke partijen op de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer moest een einde komen. Parlementariërs dienden kandidaat te worden gesteld door een 'maatschappelijk verband', zoals een wijk, een bedrijf of organisatie. Zij moesten bovendien regelmatig verantwoording afleggen aan hun achterban. 'Bij gekonstateerd plichtsverzuim kunnen zij tussentijds uit hun functie worden ontheven'.⁹ Naast dit *recall*-principe bepleitte de

partij de invoering van het referendum en de directe verkiezing van burgemeesters, commissarissen van de koningin en het staatshoofd. Deze voorkeur van de SP voor directe vormen van representatie kwam mede voort uit een afkeer van intermediaire politieke structuren als de gevestigde politieke partijen. Dit waren slechts 'verkiezingsapparaten', die het om de zetels en baantjes ging. De SP daarentegen was 'een politieke partij van een geheel ander type dan alle andere partijen': ze was een 'buitenparlementaire partij', zelfs als ze aan verkiezingen deelnam.¹⁰

Van meet af aan was de massalijn het strategische kompas van de SP

28 Het populistische karakter van de SP kwam in deze periode ook tot uiting in haar destijds geruchtmakende opvattingen over feminisme en wat toen nog 'gastarbeid' heette. Op basis van de 'nauwe contacten' met arbeidervrouwen probeerde de partij met het feminisme af te rekenen. Arbeidervrouwen voelden zich in het geheel niet door hun man onderdrukt, maar samen met hun man door de bazen uitgebuit. Het feminisme wakkerde alleen maar de tegenstellingen tussen mannen en vrouwen aan, waarmee het de aandacht van de klassenstrijd afleidde en zo het kapitalisme in de kaart speelde. De SP schilderde feministes af als veelal seksueel gefrustreerde vrouwen uit de midden- of hogere klasse. Kamerleden van de linkse partijen die zich voor de feministische zaak inspanden getuigden 'van een groot gebrek aan contact met de arbeidersklasse. Deze volkvertegenwoordigers vertegenwoordigen het volk niet, want het volk denkt anders. Door het contact, dat wij dagelijks met de mensen hebben, weten wij dit'.¹¹

Op basis van hetzelfde procedé formuleerde de SP haar standpunt over gastarbeid. In de geruchtmakende brochure *Gastarbeid en Kapitaal* pleitte de partij ervoor een einde te maken aan de 'vlees-noch-vis-situatie' waarin de buiten-

landse werknemers in Nederland zouden verkeren. De SP wilde hen na twee jaar laten kiezen tussen remigratie naar het land van herkomst of aanpassing aan de Nederlandse samenleving. Zo moest worden voorkomen dat een groep 'tweederangsburgers' zou ontstaan, waarvan het kapitalisme zou profiteren. De overheid en 'professionele hulpverleners' werd verweten de mening van de samenleving te negeren.¹²

Het populisme van de SP omvatte in deze periode ook de afkeer van alles wat verdeeldheid kon zaaien onder het 'gewone' volk (of de arbeidersklasse). Het koesteren van de homogeniteit van de zuiver geachte groep wordt door sommige politicologen als een kenmerk van het populisme beschouwd. Het gaat daarbij om meer dan alleen de marxistisch-leninistische opvatting dat het kapitalisme wel vaart bij een verdeelde arbeidersklasse, er speelt ook een nostalgisch verlangen mee naar een geïdealiseerd verleden. In de optiek van de SP werd de saamhorigheid van het volk eveneens bedreigd door het individualiseringsproces en de afnemende sociale controle. Tegenover het 'ieder-voor-zich-en-God-voor-ons-allen-gedoe', dat zou leiden tot een kille, onleefbare maatschappij, greep de SP in haar verkiezingsprogramma van 1986 hunkerend terug naar vroeger: 'Wat voor samenleving we ook bekijken in het verleden, altijd zien we dat de zwakken beschutting bij elkaar zoeken en dat ze zich organiseren. Daar was volop menselijke warmte, echte hartelijkheid en onderling hulpbetoon'.¹³ Dit romantisch-utopische element maakt vaker deel uit van het populistische vertoog; de politicoloog Paul Taggart spreekt van *heartland*, een historisch-geïdealiseerde constructie van een ongecompliceerde, monolithische gemeenschap waarin het leven goed was.¹⁴

STEM TEGEN

Na de manifeste mislukking van het communistische experiment in Oost-Europa en de Sovjet-Unie, zwoer de SP begin jaren negentig het leninisme af. Dit gaf echter niet ruim baan aan het populisme, zoals men wellicht zou ver-

wachten. De nadruk op de homogeniteit van het volk en de hang naar het *heartland* verdwenen uit zicht. Wat overbleef was het beroep op de gewone man tegen het establishment, dat nu een centrale plaats kreeg toebedeeld in de electorale

In verkiezingsprogramma's klonk de achterdocht ten aanzien van de politieke klasse luid door

strategie van de partij. In deze jaren werd de SP doelbewust als populistische protestpartij in de kiezersmarkt gezet. Het zwakke punt van de partij — haar imago van een sektarisch clubje — werd omgevormd tot haar *unique selling point*: de tegenpartij die zich in alles onderscheidde van de gevestigde partijen.

Nadat de SP in 1989 voor de vijfde keer tevergeefs aan de Tweede-Kamerverkiezingen had deelgenomen, besloot de partijtop het roer om te gooien en zich meer als een nationale partij te profileren. Communicatie-adviseur Niko Koffeman stelde in het voorjaar van 1993 de provocerende leus 'stem tegen, stem SP' voor, met daarbij de rode tomaat als symbool van het protest. Het ging erom de stem tegen de 'consensuspolitiek' op het Binnenhof te laten klinken en de boosheid van 'de mensen' om het door de partij als 'neo-liberaal' betitelde sociaal-economische regeringsbeleid te kanaliseren. Bij de presentatie van het programma bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 kondigde lijsttrekker Marijnissen aan zich te richten op de proteststemmers.¹⁵ Zorgvuldig werd de verkiezingscampagne in een populistisch kader geplaatst. 'De reden om op ons te stemmen', aldus Koffeman, 'is om lekker ondeugend en onaangepast een trap tegen dat Haagse zootje te geven dat de boel voortdurend vernachelt en waar je in de regel niets tegen kunt doen.'¹⁶

In de verkiezingsprogramma's van de SP in de jaren negentig bleef de achterdocht ten aanzien van de politieke klasse luid doorklin-

ken. In 1994 omschreef zij zich als 'een partij die geworteld is onder de mensen en weet wat er leeft' en zette zij zich af tegen 'hooghartige' politici die de beslissingen niet aan 'de mensen zelf' willen overlaten.¹⁷ In 1998 kantte de SP zich onder meer tegen de hoge vergoedingen die de volksvertegenwoordigers kregen. 'Het is slecht als politici zo goed voor zichzelf zorgen.'¹⁸ Ook de onderlinge verdeling van openbare functies door de politieke partijen werd scherp gekritiseerd. De SP hield in deze periode vast aan referenda en de rechtstreekse verkiezing door de bevolking van burgemeesters en het staatshoofd, en pleitte nu ook voor de invoering van het volksinitiatief. Ze had echter stilziggend de *recall* laten vallen. De directe vertegenwoordiging van bedrijven, wijken en maatschappelijke verbanden in het parlement kwam evenmin langer in het verkiezingsprogramma voor, wat impliciet een zekere opwaardering inhield van de politieke partij.

DE WERELD VAN MARIJNISSEN

De nieuwe populistisch-electorale strategie legde de SP geen windeieren. Wat de partij bij de Kamerverkiezingen in 1989 met de positief getinte leus 'eerlijk en actief' niet was gelukt, kreeg zij in 1994 wel gedaan met het negatieve 'stem tegen' — daarbij overigens geholpen door het feit dat de PvdA door de WAO-crisis zwaar aangeslagen was. De SP kwam met twee zetels in het parlement, vier jaar later kwam zij uit op vijf. In de populistische, anti-politieke profilering van de SP speelde Marijnissen een belangrijke rol. Nadat hij in de Tweede Kamer zitting had genomen, probeerde hij te voorkomen dat hij werd ingekapseld in het 'Haagse wereldje' door zich er sterk tegen af te zetten. Niet voor niets heeft zijn boek waarin hij verhaalt over zijn eerste jaren in het parlement de ondertitel 'Een rebel in Den Haag'. Het boek heet *Effe dimmen!* — de woorden die Marijnissen plaatsvervangend Kamervoorzitter Frans Weisglas een keer toevoegde. De SP-leider moest niets hebben van wat hij de 'Haagse kromtaal' noemde — de

verhullende en verbloemende eufemismen — en wilde in de Tweede Kamer de ‘taal van het volk’ blijven spreken.¹⁹

Marijnissen sprak regelmatig in zeer negatieve bewoordingen over de parlementaire politiek en cultuur. ‘De eerst vier jaar Den Haag waren erger dan mensen denken. Het is een gesticht, Den Haag... Een tweemansfractie tegen de rest van de wereld.’²⁰ De meeste Kamerleden waren volgens hem beroeps politici die menen ‘tot een geprivilegieerde kaste (te) behoren die voor vier jaar een mandaat heeft om voor de bevolking te beslissen wat goed voor ze is.’²¹ De SP-leider verweet een aantal van zijn collega’s dat ze geen voeling hebben met de werkelijke samenleving. ‘Er zijn kamerleden die altijd ambtenaar zijn geweest, die uit rijke milieus komen, beschermd zijn opgevoed... Zij komen nooit in contact met mensen die met hun handen werken.’²² Marijnissen daarentegen heeft in het verleden in de fabriek gestaan en dat gegeven gebruikt hij (nog altijd) vaak om de Haagse politiek tegenover het eerlijke, echte leven te plaatsen. ‘Het fabriekje waar ik aanvankelijk werkte was een zootje, maar wat eruit kwam...fe-no-me-naal. Wij zaten vlak bij Oss in een oude varkensschuur..., de werkomstandigheden waren een gigantische puinhoop.... Hoe dan ook: wij slaagden er vaak in van niks, van afvalijzer en troep, iets heel moois te maken. In Den Haag is het andersom. Het blinkt en glimt hier, maar wat leveren die ellendige nota’s nou op? Een wanproduct. Dit is mijn wereldje niet: opportunisme, hypocrisie, wolligheid, bureaucratie, inefficiëntie, hypes.’²³ Er zijn vele voorbeelden te geven van interviews waarin Marijnissen de wormstekige, deficiënte politieke elite contrasteert met het leven en werken van de moreel verheven gewone man — die Marijnissen zelf ook was en ondanks zijn Kamerlidmaatschap is gebleven.

STEM VOOR

Nadat de SP zich eerder al had gedistantieerd van de ideologische aartsvaders Mao en Lenin, was aan het einde van de jaren negentig Marx

aan de beurt, toen de vergemeenschappelijking van de productiemiddelen werd geschrapt. Deze ingreep, vastgelegd in het beginselprogramma uit 1999, betekende strikt genomen dat de SP alleen nog in naam socialistisch is; Tiny Kox, voorzitter van de SP in de Eerste Kamer, typeerde zijn partij in 2007 als ‘sociaal-democratisch plus’.²⁴ De aanpassing was volgens hem bedoeld ‘om een brug te slaan naar mensen die in het verleden wellicht goede gronden hadden om zich niet bij ons aan te sluiten’.²⁵ De ideologische koersverlegging ging gepaard met een principiële aanvaarding van de parlementaire democratie, die nu werd gezien als ‘het belangrijkste middel om de wil van de bevolking tot uitdrukking en uitvoering te brengen’.²⁶

Dat de SP meer *salonfähig* wilde worden had niet alleen electorale, maar ook politiek-bestuurlijke redenen. Eveneens in 1999 lonkte Marijnissen voor het eerst naar een positie in het kabinet. ‘Wij schuwen regeringsverantwoordelijkheid niet, wij ambiëren het zelfs.’²⁷ Op lokaal niveau levert de SP sinds 1996 wethouders. Na de raadsverkiezingen van 2006 telde de SP maar liefst 28 wethouders in 21 gemeenten. In deze context was de slogan ‘stem tegen’ enigszins achterhaald. Bij de Kamerverkiezingen van 2002 werd die dan ook vervangen door het parool ‘stem voor’. ‘Het beeld dat de SP zich niet constructief opstelt, hadden we door onze leus zelf helpen creëren. Nu was het tijd voor een tegengesteld signaal’, aldus Koffeman.²⁸

Deze overgang van protest naar bestuur ging vergezeld van enkele fundamentele programmatische aanpassingen. De SP was bij de verkiezingen van 2006 nog altijd voorstander van het volksinitiatief en het referendum, maar stapte af van de directe verkiezing van de burgemeester en het staatshoofd (de monarchie werd zelfs stilzwijgend aanvaard). Tegelijk werd de betekenis van de politieke partijen aanmerkelijk opgewaardeerd. De SP verklaarde ze nu onmisbaar: ‘een gezonde democratie kan niet zonder politieke partijen’.²⁹

Deze erkenning van de vertegenwoordigende parlementaire democratie en van het belang

van intermediaire structuren in het politieke proces maakt een populistische opstelling (met haar direct-democratische desiderata) aanzienlijk lastiger. Betekent dit nu dat de SP niet meer populistisch is? Naast de al genoemde staatkundige wijzigingen valt het inderdaad op dat de partij de laatste jaren in haar program veel minder sterk de vermeende tegenstelling tussen het volk en de gevestigde politieke orde aanzet dan in de jaren negentig, toen zij er electoraal goed garen bij spon — ongetwijfeld mede omdat dit

Dat de partij meer salonfähig wilde worden had niet alleen electorale, maar ook politiek-bestuurlijke redenen

zich moeilijk laat combineren met de wens van de partij om mee te besturen. Ook het terugtreden van Marijnissen als gezichtsbepalende fractievoorzitter in de Tweede Kamer draagt bij aan een minder geprofileerd populistisch imago, al was het maar omdat de ‘autobiografische’ mogelijkheden om zich op authentieke wijze te vereenzelvigen met het gewone volk voor zijn opvolgster Agnes Kant, gepromoveerd epidemioloog, veel beperkter zijn.

Desalniettemin is de SP de laatste jaren bepaald niet vrij gebleven van populistische neigingen. Zo stelde Marijnissen in 2008 dat de verhouding tussen burger en bestuur was verstoord. Zijn argumenten waren sterk (onder meer: geen parlementair onderzoek naar de betrokkenheid bij Irak, geen referendum over het Verdrag van Lissabon), de context populistisch: ‘Ze beloven in Den Haag van alles, maar maken er een potje van en zorgen vooral goed voor elkaar en zichzelf.’³⁰ Het Tweede-Kamerlid Ronald van Raak noemde recentelijk de wachtgeldregeling voor politici ‘zakkenvullerij’ en ‘je reinste zelfverrijking’. Hij voegde eraan toe: ‘Voor politici moet hetzelfde gelden als voor de

mensen die zij vertegenwoordigen.’³¹ En Kant sprak nadat ze Marijnissen als fractievoorzitter was opgevolgd over ‘de zelfverkleerde elite die boven de mensen staat en die zou weten wat goed voor hen is’.³² Kennelijk kunnen de kopstukken van de SP een populistische reflex niet altijd onderdrukken. Dat de representatieve democratie een zekere afstand inhoudt tussen kiezer en gekozene en dat deze laatste in de parlementaire praktijk een bepaalde mate van autonomie dient te genieten, bijvoorbeeld om compromissen te kunnen sluiten, lijkt aan hen niet erg besteed.³³ Die afstand moet juist zo klein mogelijk zijn: politici moeten ‘duidelijk maken dat je niet boven, maar naast de mensen staat’, aldus Kant.³⁴ In plaats van om het principe van vertegenwoordiging gaat het haar meer om het benadrukken van de noodzaak van wederzijdse identificatie tussen kiezer en gekozene.³⁵ De partij staat niet tegenover het volk, maar gaat erin op — de massalijn van Mao is bijna veertig jaar later nog herkenbaar.

PARADOX

Het verkiezingssucces in de jaren negentig leidde tot een paradox: terwijl de SP dankzij haar populistische opstelling electoraal sterk groeide, werd zij gaandeweg minder populistisch. De wens om bestuursverantwoordelijkheid te dragen — omdat de kiezers dat ook van de partij verwachtten — én om nieuwe groepen kiezers te mobiliseren, matigde haar opstelling. Dit leidde tot de principiële aanvaarding van de parlementaire democratie en het belang van politieke partijen. In haar programma’s klonk het volkse, anti-establishment sentiment minder door.

Toch bleef in de partij het populistische, polariserende denkschema de afgelopen jaren herkenbaar. Marijnissen, Kant en Van Raak plaatsen nog steeds de zelfzuchtige, regenteske Haagse klik tegenover de misleide ‘mensen in het land’. De krampachtige weigering van het kabinet-Balkenende om de introductie van vormen van directe democratie zelfs maar te

overwegen, speelt hun daarbij natuurlijk in de kaart. Het is mogelijk dat deze opstelling te maken heeft met de daling van de SP in de opiniepeilingen. De scherpe wijze waarop de SP-prominenten zich afzetten tegen hun

collega-politici zal de gewenste regeringsdeelname evenwel niet dichterbij brengen, net zo min als de sterke identificatie met de achterban die eventuele samenwerking in de praktijk zal vergemakkelijken.

Noten

- 1 GroenLinks Magazine, mei 1994.
- 2 *Hervormd Nederland*, 21 maart 1998.
- 3 A. P. M. Lucardie, 'Rechts-extremisme, populisme of democratisch patriottisme? Opmerkingen over de politieke plaatsbepaling van de Partij voor de Vrijheid en Trots op Nederland', in: *Jaarboek 2007 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2009, p. 176-190; p. 176-177.
- 4 *Het Rode Boekje*. Citaten uit het werk van Mao Tse-toeng, Utrecht, 1967, p. 74 (citaat nr. 166).
- 5 *Op naar het socialisme! Deel 2: Onze partij*, Rotterdam, 1974, p. 66.
- 6 *De Groene Amsterdammer*, 12 juni 1974.
- 7 Zie hiervoor uitgebreid Gerrit Voerman en Paul Lucardie, 'De sociaal-democratisering van de SP', in: Frans Becker en René Cuperus (red.), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van 2006*, Amsterdam, 2007; en Gerrit Voerman, 'Ten strijde tegen de eigen geest', in: *SPD 2007/7-8*, p. 43-51.
- 8 *Onze partij*, p. 50.
- 9 *Handvest 2000. Een maatschappij voor mensen*, Rotterdam, 1989, p. 8.
- 10 *Onze partij*, p. 50; *Op naar het socialisme! Deel 1: Een maatschap-*
- pij voor mensen*, Rotterdam, 1974, p. 36.
- 11 *Arbeidersvrouw en feminisme*, Rotterdam, 1980, p. 31.
- 12 *Gastarbeid en Kapitaal*, Rotterdam, 1983, p. 19.
- 13 *De SP maakt er werk van. Verkiezingsprogramma Tweede Kamer 1986*, Rotterdam, 1986, p. 9.
- 14 Paul Taggart, *Populism*, Buckingham, 2000, p. 95-98.
- 15 Bericht ANP, 11 januari 1994.
- 16 Rudie Kagie, *De socialisten. Achter de schermen van de SP*, Amsterdam, 2004, p. 84.
- 17 *Stem tegen, stem SP. Verkiezingsprogramma Socialistische Partij*, p. 16.
- 18 Tegengas. Verkiezingsprogramma van de Socialistische Partij 1998-2002, p. 5.
- 19 Jan Marijnissen, *Effe dimmen! Een rebel in Den Haag*, p. 8, p. 60; *Nieuwsblad van het Noorden*, 4 maart 1994.
- 20 *De Volkskrant*, 28 april 2001.
- 21 *De Groene Amsterdammer*, 1 mei 1996.
- 22 *CV-Koers*, december 1999.
- 23 Frénk van der Linden en Pieter Webeling, 'SP-fractie leider Jan Marijnissen: "Ik moet regelmatig Kok-halzen"', in: idem, *Paarse striptease. Ontmaskerde ontmoetingen met Haagse helden*, Amsterdam/Antwerpen, p. 36-47, p. 44.
- 24 Voerman en Lucardie, 'De sociaal-democratisering van de SP', p. 140.
- 25 *NRC Handelsblad*, 25 september 1999.
- 26 *Heel de mens*, Rotterdam, 1999, p. 11.
- 27 *Vrij Nederland*, 4 december 1999.
- 28 Kagie, *De socialisten*, p. 92.
- 29 *Een beter Nederland, voor hetzelfde geld. Verkiezingsprogramma SP 2006-2010*, p. 8. In het programma van 2002 werden ze samen met de kiezers en gekozenen 'de hoekstenen van onze parlementaire democratie' genoemd. Zie *Eerste weg links. Stem voor sociale wederopbouw. Actieprogramma SP 2002-2006*, p. 8.
- 30 *De Volkskrant*, 23 april 2008. Ook schuwde Marijnissen taal van de straat in de Tweede Kamer niet, toen hij minister Bert Koenders in mei voor 'flapdrol' uitmaakte.
- 31 Website SP, www.sp.nl, 29 juli 2009.
- 32 *NRC Handelsblad*, 1 juli 2009.
- 33 Zie F.R. Ankersmit, 'Politieke partijen in het tijdperk van de onbedoelde gevolgen', in: *Jaarboek 1994 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1995, p. 207-236.
- 34 *NRC Handelsblad*, 1 juli 2009.
- 35 D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982, p. 6.

De populismeparadox

RUUD KOOLE

Het fenomeen populisme staat in Nederland momenteel zeer in de belangstelling. Dat betekent niet dat de betekenis van de term er duidelijker op is geworden. In dit artikel wil ik een bijdrage leveren aan de begripsvorming door een strak omlijnde definitie van populisme te kiezen, door het begrip ‘populistisch’ nadrukkelijk te onderscheiden van de term ‘volks’ en door, tot slot, de paradox toe te lichten dat populistische partijen zich weliswaar afzetten tegen de verondersteld illegitieme positie van de gezeten klasse (de gevestigde partijen, de politiek in het algemeen, ‘Den Haag’), maar dat zij met deze opstelling de facto bijdragen aan de representativiteit van de politiek.

TWEE KENMERKEN

Dat politici zeggen op te treden namens of op te komen voor de achtergestelden of buitengesloten in een politiek systeem — of die nu de ‘verworpenen der aarde’, het ‘volk achter de kiezers’ of ‘de hardwerkende Nederlanders’ worden genoemd — mag geen verbazing wekken. Vroeger werd op de lagere school vol waardering gesproken over de bij de gewone boeren populaire middeleeuwse graaf Floris v als ‘der keerlen god’. En Pieter Jelles Troelstra zei aan het begin

Over de auteur Ruud Koole is hoogleraar Politieke wetenschap aan de Universiteit Leiden.

Noten zie pagina 38

van de twintigste eeuw van zichzelf: ‘Ik ben geen regent; ik ben een volkstribuun, zóó voel ik mij het gelukkigst.’ Kortom, het is geen nieuw verschijnsel waarover we hier spreken.

De komst van de parlementaire democratie met algemeen kiesrecht aan het begin van de twintigste eeuw maakte de waardering ervoor wel een slag ingewikkelder. Formeel was er nu van buitengesloten immers geen sprake meer. Maar met de invoering van dat algemeen kiesrecht verdween de onvrede over het functioneren van de politiek niet (zoals ook Henk te Velde betoogt, elders in dit nummer van *SGD*). Integendeel, sommigen beschouwden het algemeen kiesrecht als een schaamblad waarachter gevestigde politieke elites hun belangen probeerden veilig te stellen. Zo richtte in 1921 een aantal anarchisten en dadaïsten de Rapaljepartij op om aan te tonen dat gegeven de heersende armoede en analfabetisme het kiesrecht gemakkelijk kon worden misbruikt om het volk te manipuleren. Het bewijs daarvan leverden ze door de dronkelap Hadjememaar voor hun partij te laten kiezen in de Amsterdamse gemeenteraad, onder de leuze ‘Vrij vissen in het Vondelpark’. Ook ter rechterzijde was er verzet tegen de invoering van het algemeen kiesrecht. De Leidse hoogleraar filosofie Bolland, bijvoorbeeld, moest er niets van hebben; hij fulmineerde in de jaren twintig tegen elk modernisme, van de fiets tot en met de democratie.

In de periode tussen de twee wereldoorlogen was de democratie nog pril.² De parlementaire democratie, zoals die na de grondwetswijziging van 1917 was gevormd, werd door bijna niemand echt omarmd. Orthodox-protestanten hadden moeite met een stelsel waarin het hoogste gezag niet aan god, maar aan het volk was ontleend. Socialisten en katholieken opperden allerlei orderingsvoorstellen (socialisatieplannen of ideeën over een corporatieve staat) die bij invoering een grondige verandering van het bestaande parlementaire stelsel zouden inhouden. Behoudende liberalen hadden moeite met een gedemocratiseerde Tweede Kamer, legden de nadruk op autoritaire handhaving van gezag en orde en keerden zich tegen toegenomen staatsinterventie die zij zagen als een rechtstreeks gevolg van de invoering van de parlementaire democratie. De enige partij die het bestel voluit verdedigde was de kleine Vrijzinnig-Democratische Bond.³ Zoals door onder anderen de historicus Hermann von der Dunk wel is betoogd, kon het parlementaire stelsel slechts voortbestaan doordat geen enkele politieke richting zelfstandig een meerderheid kon vormen en er een gebrek aan overeenstemming bestond ten aanzien van eventuele alternatieven. Het was dus niet een geloof in de voortreffelijkheid van de instellingen van de parlementaire democratie die haar overeind hielden.⁴

34 De vraag is nu: had de kritiek op de werking van de parlementaire democratie ook een ‘populistische’ strekking? Om het antwoord op deze vraag overzichtelijk te houden ga ik uit van een combinatie van twee kenmerken van populisme: een sterke nadruk op het onderscheid tussen volk en politieke elite en een haast mythische opvatting over de eenheid van dat volk.⁵ Populistische leiders zien zichzelf als de ware vertegenwoordigers van de ‘gewone mensen’, wier belangen, zorgen en opvattingen door de regering, de meeste politieke partijen en de meeste media zouden worden veronachtzaamd. Wie tot het volk behoren wordt doorgaans omschreven in termen van klasse of natie, soms ook in termen van etniciteit. Vaak wordt hier-

aan een rauw meerderheidsdenken gekoppeld, waarin weinig plaats is voor de rechten van minderheden.

De jaren dertig kenmerkten zich onder meer door een zich sterk doorzettende verzuiling. Verzuiling en eenheid van het volk gaan niet goed samen. Naarmate individuen of groeperingen de verzuiling nadrukkelijker omarmden, konden zij dus minder populistisch zijn. Anders gezegd: het populisme in die jaren moet vooral gezocht worden bij groeperingen die zich tegen de verzuiling verzetten. Verzet tegen de verzuiling is geen garantie voor populisme, maar — voor die jaren — wel een noodzakelijke voorwaarde.

Naarmate groeperingen de verzuiling nadrukkelijker omarmden, konden zij minder populistisch zijn

De NSB was een populistische beweging. Zij moest niets van de verzuiling hebben en combineerde een beroep op de eenheid van het Nederlandse volk met kritiek op het functioneren van het parlement. De partij pleitte zelfs voor afschaffing van het parlementaire stelsel en de strijd tussen partijen. De meeste andere partijen gingen niet zover, maar ook daar was zware kritiek te horen op onder meer de samenstelling van het parlement. De sociaal-democraat Bongers bijvoorbeeld betoogde in 1934 in een boek getiteld *Problemen der democratie* dat afgeven op het parlement weliswaar onterecht was, maar dat politieke partijen wél moesten proberen de beste kandidaten naar voren te schuiven, want ‘de democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!’

Binnen zijn eigen SDAP kwam geleidelijk aan minder ruimte voor het populisme dat eerder wel degelijk had bestaan onder socialisten. De droom van een ‘proletarische’ eenheidsamenleving en het verzet tegen de ‘heersende klasse’

hadden binnen de vroege socialistische beweging een vruchtbare context voor populisme geboden. In de schaduw van depressie en opkomend fascisme voltrok zich de ‘ingroei’ van de SDAP in de nationale staat. De partij aanvaardde nu ook formeel naast het socialisme de democratie als nevensgeschikt beginsel. Daarmee accepteerde de SDAP principieel het bestaansrecht van andere politieke groeperingen.

In het nieuwe beginselprogramma van 1937 was de nadruk op de klassenstrijd veel kleiner dan voorheen. Er werd uitdrukkelijk gesteld dat de SDAP ‘alleen langs democratische weg’ haar doeleinden wilde verwezenlijken. Het bestaande stelsel van de parlementaire democratie werd verdedigd en samenwerking met ‘burgerlijke partijen’ werd niet langer uitgesloten. Naarmate de socialistische zuil verder werd uitgebouwd, slonk de ruimte om populistische politiek te bedrijven.

VOLKS OF POPULISTISCH?

Maar bedienden partijen die de verzuiling omarmden zich niet van een populistische stijl? In zijn recent verschenen boek *Een leger van priesters voor een heilige zaak* schrijft Bernard Rulof over de politieke manifestaties van de SDAP in het interbellum. Hij spreekt daarin op een gegeven moment over een debat tussen voor- en tegenstanders van ‘de populistische stijl’ van de manifestaties.⁶ Mijns inziens is hier sprake van enige begripsverwarring. Beter is het om een duidelijk onderscheid te hanteren tussen de termen ‘populair’ (in de betekenis van ‘volks’ of het Engelse *popular*) en ‘populistisch’ (*populist* in het Engels): het eerste etiket hoort bij het gebied van de politieke stijl — waartoe ook de demagogie behoort — en het tweede bij het terrein van de ideologie.⁷ Een volkse vorm en populisme kunnen elkaar versterken, maar ze hoeven niet perse samen te gaan. Oneliners bijvoorbeeld horen bij een populaire stijl, maar het gebruik ervan zegt nog niets over de inhoud. Freule Wittewaal van Stoetwegen van de CHU stond er in de jaren zestig om bekend dat zij ‘het zo eenvoudig kon

zeggen’. Populair was ze wel, maar populistisch niet. De SDAP-optochten uit de jaren dertig waren bedoeld om grote groepen aanhangers te mobiliseren. Om de lotsverbondheid met de eigen socialistische achterban te onderstrepen werd een bepaald stilistisch repertoire ingezet. Dezelfde stijl met veel vlaggen en marsen werd door de NSB juist gebruikt om de eenheid van het Nederlandse volk te benadrukken.

Oneliners horen bij een populaire stijl, maar het gebruik ervan zegt nog niets over de inhoud

Behalve op het niveau van de boodschap en ideologie van politieke partijen of bewegingen kan het etiket ‘populistisch’ ook van pas komen bij de beoordeling van politieke stelsels. Bekend is het onderscheid dat de grote Amerikaanse politicoloog Robert Dahl heeft gemaakt tussen *Madisonian democracy* en *populist democracy*.⁸ De eerste term verwijst naar James Madison, een van de *founding fathers* van de Verenigde Staten. Madison was beducht voor een ‘meerderheidstirannie’: in een land met gelijke politieke rechten voor alle burgers zou de rijke minderheid het onderspit kunnen delven door een permanent verbond van armen en ongeletterden. De enige manier om dat te voorkomen was het vastleggen van constitutionele garanties voor rechten van minderheden, zo stelde hij. In wat Dahl een populistische democratie noemde wordt de vrees van Madison bewaarheid: daar geldt de meerderheidsregel — en wel absoluut. Van institutionele of constitutionele waarborgen die de toepassing van die regel inperken, bijvoorbeeld ten behoeve van minderheden, is geen sprake. Aldus wordt in dit ideaaltypische beeld van populisme ‘de opvatting van het volk’ geoperationaliseerd als ‘de opvatting van de (dominante) meerderheid’.

Dahl zelf sprak zich overigens uit voor de ene noch de andere variant. Hij bepleitte een polyar-

chie, een politiek stelsel waarin door middel van institutionele garanties de nadelen van beide andere stelsels grotendeels zouden zijn ondervangen. Het ideaal van ware democratie was onbereikbaar, realiseerde Dahl zich — vandaar die term polyarchie.

DE REPRESENTATIVITEIT VAN DE POLITIEK

Wat valt op als we met al deze kennis op zak kijken naar politieke partijen en bewegingen in het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog? Een bekend voorbeeld van een partij die een populistische inhoud uitdroeg is de Boerenpartij, actief in de jaren zestig en zeventig. Die partij verzette zich hevig tegen de gevestigde politieke machten. Zij deed daarbij niet alleen een beroep op vrije boeren, maar ook op 'de gewone mensen'. De Boerenpartij bediende zich tevens van een volkse stijl, maar dat laatste onderscheid ik — zoals opgemerkt — van het inhoudelijke populisme. Er waren in die tijd echter veel meer partijen die zich afzetten tegen de gezeten klasse: Provo, PSP, D66 en Nieuw Links in de PvdA stonden kritisch tegenover het 'establishment' of de 'regenten'. Die kritische opvatting werd echter niet gecombineerd met een beroep op de mythische eenheid van het volk. Weliswaar verzette men zich tegen de verzuiling van de samenleving — vooral voor D66 was dat een belangrijk punt — maar daar kwam geen systematisch beroep op 'het volk' als mythische eenheid voor in de plaats. Dat laatste beeld werd wél opgeroepen door Hans Wiegel, toen die in de jaren zeventig veelvuldig verwees naar 'de mensen in het land', maar Wiegel kan weer niet gerangschikt worden als een groot criticus van de gevestigde politieke macht, hoogstens van het toenmalige kabinet-Den Uyl.

36

De combinatie van beide elementen van het populisme kwam eigenlijk pas weer terug bij de NVU en de Centrumdemocraten, bij de SP (met name in de periode dat zij zich als 'tegenpartij' manifesteerde; zie de bijdrage van Gerrit Voerman elders in deze s&d) en meer recent bij Fortuyn, Wilders en Verdonk (bij de een overi-

gens duidelijker dan bij de ander; zie de bijdrage van Koen Vossen elders in deze s&d).

De recente opkomst — of zo men wil: terugkeer — van het populisme wordt vaak uitsluitend in negatieve termen geïdentificeerd. Daarom wil ik de aandacht vestigen op wat ik de populismeparadox noem. Die komt erop neer dat het populisme, door zich af te zetten tegen de verondersteld illegitieme positie van de gezeten klasse, juist bijdraagt aan de representativiteit van de politiek en daarmee (wellicht) zijn eigen positie ondermijnt. Die bijdrage aan de representativiteit voltrekt zich op twee manieren. In de eerste plaats zullen gevestigde partijen die vanwege het succes van populistische partijen dreigen af te stevenen op electoraal verlies de

Succesvolle politieke uitdagers dwingen andere partijen ertoe aandacht te besteden aan de door die uitdagers naar voren gebrachte thema's

door populistische partijen op de politieke agenda geplaatste thematiek serieus of serieuzer gaan nemen. In de tweede plaats zal de entree van populistische parlementariërs in de Tweede Kamer de representativiteit van dat volksvertegenwoordigend lichaam versterken. De mate waarin deze beide tendensen zich manifesteren hangt uiteraard af van de omvang van het electorale succes van de populistische partijen.

Het beschreven mechanisme is natuurlijk niet uniek voor het populisme. Succesvolle politieke uitdagers dwingen andere partijen ertoe aandacht te besteden aan de door die uitdagers naar voren gebrachte thema's — dat werkt altijd zo. Toen in 1994 twee ouderenpartijen vanuit het niets in één klap met zeven zetels in de Tweede Kamer kwamen, konden de andere partijen niet langer om het thema van de vergrijzing en de pensioenen heen. Het succes van

de ouderenpartijen droeg eraan bij dat de inhoudelijke representativiteit van de Kamer toenam. Dat zij bij de volgende verkiezingen weer uit de Kamer verdwenen doet daar niets aan af.

In 2002 slaagde Pim Fortuyn erin om bij een deel van de kiezers al langer bestaand onbehagen over de komst van immigranten naar Nederland te mobiliseren. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 gaven hem de wind in de rug. De standpunten van Fortuyn en later die van de LPF werden zeker niet zomaar overgenomen door de andere partijen, maar om de urgentie van de thematiek konden zij niet langer heen. Sinds de entree van de LPF (in 2002) en de PVV (in 2006) worden er in de Tweede Kamer opinies verkondigd en sentimenten vertolkt die voorheen in 's lands vergaderzaal afwezig waren. Ook in dat opzicht nam de representativiteit van de Nederlandse politieke instituties dus toe. Als de PVV'er Hero Brinkman de Antillen een 'corrupt boevennest' noemt dat hij wel op marktplaats.nl te koop zou willen aanbieden, wordt zijn opmerking waarschijnlijk door een behoorlijk aantal kiezers gewaardeerd — wat men er verder ook van moge vinden.

UITDAGINGEN

Wat het populisme uniek maakt is de combinatie van nadruk op volkseenheid en het afgeven op de politieke elite, die 'lui in den Haag' die veel praten maar niets zeggen, die niet weten wat er onder de gewone mensen leeft. Voor zover populistische succes hebben danken zij dat vooral aan hun stelling dat 'Den Haag' niet representatief is voor 'het volk'. Maar hun eigen politieke succes ondermijnt die stelling, waardoor een bron van dat succes opdroogt. Dit mechanisme zou het wisselvallige patroon van de opkomst en ondergang van populistische partijen ten minste voor een deel kunnen verklaren.

Daarmee is niet gezegd dat er geen problemen kleven aan het populisme. Zouden populistische partijen bij verkiezingen de meerderheid van de stemmen behalen, dan komt het rauwe meerderheidsdenken in zicht — met alle ge-

volgen voor (politieke) minderheden van dien. Van een democratie is dan wellicht nog steeds sprake; van een rechtsstaat veel minder. In feite is de democratie dan ontaard in een ochlocratie, een heerschappij van de massa. De kans daarop acht ik in de Nederlandse verhoudingen overigens betrekkelijk klein. Nog steeds stemmen

Dat populistische partijen afgeven op 'Den Haag' is tot daaraan toe, zolang 'Den Haag' ook maar zijn verdedigers heeft

veruit de meeste mensen niet op populistische partijen. Dat was zo in de jaren dertig van de twintigste eeuw en zo is het nog.

Een ander risico schuilt in de overname door gevestigde partijen — en door de media — van populistische retoriek. Dat is minder gevaarlijk, maar de kans erop is wel groter. Dat populistische partijen afgeven op 'Den Haag' is tot daaraan toe, zolang 'Den Haag' ook maar zijn verdedigers heeft. De electorale concurrentie van populistische partijen kan andere partijen in de verleiding brengen om zelf ook een beetje populistisch te worden en zich, als het zo uitkomt, te beroepen op 'het volk' of af te geven op 'de politiek'. Maar als een meerderheid van de bevolking van mening zou zijn dat 'de politiek' niet deugt, kan de democratische rechtsstaat zich op den duur niet handhaven.

Anders dan David van Reybrouck, die vorig jaar een mooi essay schreef over populisme in Nederland en Vlaanderen, houd ik daarom geen pleidooi voor het populisme.⁹ Evenmin zie ik iets in zijn idee dat het parlement veel meer laagopgeleiden moet gaan bevatten, opdat de representativiteit ervan groter wordt. Volksvertegenwoordigers die lid zijn van gevestigde partijen moeten de populistische uitdaging aangaan door de sentimenten en thema's die populistische aankaarten serieus te nemen en te

vertolken, zo luidt mijn stelling, maar zónder hun populisme als zodanig over te nemen. Ook hoogopgeleide politici moeten in staat zijn brede lagen van de bevolking aan te spreken. Pim Fortuyn beheerste die kunst en laagopgeleid was hij niet.

Het bestrijden van een *Zweidrittel Gesellschaft* of 'diploma-democratie' (de term komt van Mark Bovens) is voor een democratie die zich inclusief wil noemen een absolute vereiste. Wanneer kansarmen zich structureel niet vertegenwoordigd voelen in het politieke systeem, staat het democratische principe van 'one person, one vote' onder druk. Dan manifesteert zich het

tegenovergestelde van het angstbeeld dat James Madison voor ogen had: niet overheersing door 'een permanent verbond van armen en ongeletterden' vormt dan een gevaar voor de democratie, maar juist hun structurele uitsluiting.

Als niet-populisten de mobilisatie van laagopgeleiden niet geheel aan populistten willen overlaten, dan kan het gebruik van een volkse stijl soms behulpzaam zijn. Zo versta ik ook het pleidooi van Wouter Bos voor meer 'populisme' in de PvdA.¹⁰ Maar dat is iets anders dan het overnemen van de populistische ideologie. Dat zou de PvdA, die pal zegt te staan voor een democratische rechtsstaat, ook niet passen.

Noten

- 1 P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*, deel III: 'Branding', Amsterdam, 1929, p. 223.
- 2 De volgende passage is deels ontleend aan: Ruud Koole, 'De voortdurende kritiek op de parlementaire democratie', in Ruud Koole (red.), *Binnenhof Binnenste Buiten. Slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*, Weesp, 1986, p. 13-31.
- 3 Meine Henk Klijnsma, *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*, p. 493.
- 4 Hermann von der Dunk, 'De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum', in: Ruud Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, p. 41-61.
- 5 Margaret Canovan, 'Trust the people! Populism and the two faces of democracy', in *Political Studies* (1999), XLVII, p. 2-16.
- 6 Bernard Rulof, *Een leger van priesters voor een heilige zaak. SDAP, politieke manifestaties en massapolitiek 1918-1940*, Amsterdam, 2007, p. 315.
- 7 Het gebruik van de term 'stijl' voor de combinatie van vorm en inhoud lost het probleem niet op: juist het onderscheid tussen vorm en inhoud is wenselijk voor een goed begrip van verschillende vormen van anti-politieke houdingen.
- 8 Robert Dahl, *A preface to democratic theory* (1956).
- 9 David van Reybrouck, *Pleidooi voor populisme*, Amsterdam, 2008. Zie ook: Arie van der Zwan, *De uitdaging van het populisme*, Amsterdam, 2003; Anton Zijderveld, *Populisme als politiek drijfzand*, 2009; Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma, *Democracy, populism and minority rights*, PES/Renner Instituut, 2009.
- 10 Geciteerd in o.a. *De Pers*, 8 april 2008. Zie ook *Bosblog* 20, 11 april 2008.

Het kanaal van de onvrede

Waarom populisten de democratie een dienst bewijzen

RIK PEETERS

Sinds de opkomst van Pim Fortuyn is populisme in de Nederlandse politiek geen rariteit meer, maar een factor van betekenis. Dit heeft binnen en buiten Den Haag de nodige beroering teweeggebracht. Er wordt gewezen op kwalijke gevolgen voor de democratie, de multiculturele samenleving en de rechtsstaat. Als de wil van het volk tot 'goddelijke wil' wordt verheven — *vox populi, vox dei* — ligt een 'totalitaire democratie' of tirannie van de meerderheid om de hoek, zo wordt betoogd. Politici hebben tegen die volkswil dan nauwelijks meer iets in te brengen.

Dit beeld is te somber en ongenueanceerd. Natuurlijk moeten we de representatieve democratie koesteren, net als individuele en minderheidsrechten die wringen met de voorkeuren van de meerderheid. Maar dat neemt niet weg dat populisme een gelegitimeerde vorm van politiek bedrijven is. Het probleem van de Nederlandse politiek schuilt niet zozeer in het bestaan van sterke populistische bewegingen en partijen, als wel in het onvermogen van veel politici om met dat populisme om te gaan.

Mijn stellingen baseer ik op het uitgangspunt dat politiek een inherent conflictueuze aangelegenheid is, een strijdtoneel waarop de fundamentele vragen van politieke gemeen-

schappen figureren. Populistische politici verwoorden maatschappelijke onvrede en kanaliseren die via het podium van de representatieve democratie. Dat is geen kwalijke exercitie, maar een waardevolle.

HET PERFORMATIEVE KARAKTER VAN POLITIEKE REPRESENTATIE

Creëerde Pim Fortuyn maatschappelijke onvrede en wakkerde hij deze aan, of *verwoordde* hij simpelweg de bestaande maatschappelijke onvrede op het podium van de politiek? Het antwoord is twee keer ja. Fortuyn onderscheidt zich daarmee niet fundamenteel van andere politici in een representatieve democratie. Een autonome volkswil die door politici gekend en doorgegeven kan worden bestaat niet. Aan de andere kant zou het van grote arrogantie getuigen om te stellen dat het publiek via de wisselwerking tussen politiek en media zozeer te manipuleren is dat elk politiek aanbod vanzelf een kiezersvraag creëert — wat politici verkondigen zal bij kiezers op z'n minst enige herkenning moeten oproepen.

In een representatieve democratie zijn kiezer en gekozene van elkaar gescheiden en tegelijkertijd met elkaar verbonden. Representatie heeft altijd een performatief karakter. De kandidaat/gekozene verkondigt een standpunt waarmee hij de kiezer denkt en zegt te vertegenwoordigen, maar vaak bestond dat standpunt daarvoor nog niet in het hoofd van de kiezer zelf. Wat maatschappelijke problemen zijn die

39

Over de auteur Rik Peeters is bestuurskundige en politicoloog. Hij werkt als onderzoeker en leermanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Noten zie pagina 42

de aandacht van de politiek verdienen laat zich niet objectief vaststellen: ‘echte problemen’ zijn problemen die als zodanig worden erkend door een meerderheid van kiezers en gekozenen. Politici als Rita Verdonk en Geert Wilders hebben zeker geen alleenrecht op het definiëren van de problemen waar ons land mee kampt, maar als wat zij zeggen herkenning oproept bij het electoraat, hebben zij evenveel recht van spreken als ‘gevestigde’ politieke partijen.

Kiezer en gekozenen zijn in zekere zin elkaars gevangene — beide zijn niet bij machte om zich te onttrekken aan de performatieve dynamiek van representatie. Een logische consequentie van deze gedachte is dat elke politicus in een representatieve democratie ‘populistisch’ is in zoverre dat hij bij het verantwoorden van zijn politieke keuzes altijd zal verwijzen naar de wil van (een deel van) het electoraat. Wat ware populistten van andere politici onderscheidt is het feit dat eerstgenoemden de verhouding tussen volk en politiek als *onbemiddeld* presenteren. Populisten stellen zich op het standpunt dat de wil van het volk kenbaar en onbetwistbaar is.

POLITIEK IN DE EEUW VAN HET GEVOEL

40 Heeft populisme toegevoegde waarde voor een democratie? Twee noties zijn hier van belang. De eerste betreft het basale gegeven dat conflict het structurerende principe van politiek is.¹ Politiek is ten principale geen domein van de pure rede; ze biedt een podium voor debat over allerhande zaken die een samenleving bezighouden. Een tweede notie ontleen ik aan een recente lezing van Arthur Docters van Leeuwen: hij stelt dat het er alle schijn van heeft dat op de eeuw van de Rede (de 19^e eeuw) en de eeuw van de Wil (de 20^e eeuw) de eeuw van het Gevoel is gevolgd.² Emotie is de belangrijkste drijfveer voor maatschappelijke trends en publieke opwindning geworden. ‘Dat is een akelige boodschap voor het parlementaire stelsel en überhaupt voor stelsels, zoals overheidsstelsels, die het van de ratio moeten hebben’, aldus Docters van Leeuwen.

De combinatie van deze twee noties noopt tot het serieus nemen van het populisme en tot het expliciet waarderen van het vermogen van populistten om maatschappelijke onvrede niet alleen te benoemen, maar ook te kanaliseren. Dat het performatieve karakter van politieke representatie ertoe leidt dat de ongenoegens van mensen niet alleen worden verwoord, maar ook versterkt is iets wat op de koop toe moet worden genomen.

Wellicht is in een democratie het proces van argumenteren en debatteren belangrijker dan de uitkomst van dat debat

Essentieel is wel dat het podium van de parlementaire democratie ten volle wordt benut. Als politiek wegzakt in directe democratie of in maatschappelijke bewegingen is er geen gesprek meer mogelijk en kan niemand meer voor beslissingen ter verantwoording worden geroepen. De parlementaire politiek is ingekapseld in de ‘checks and balances’ van rechtsstaat, ambtelijk apparaat, wetenschap en onafhankelijke media — spelers die allen een eigen verantwoordelijkheid hebben in het op basis van rationele argumenten ‘tegenspreken’ van de politiek. Binnen dat brede kader van dempende instituties moet politiek de gelegenheid hebben om ‘politiek’ te kunnen zijn, dat wil zeggen: om haar eigen, unieke verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Een andersoortig dempend en kanaliserend effect gaat uit van de heersende noodzaak — althans, de noodzaak die bestaat zolang geen enkele politieke partij een absolute meerderheid van de stemmen behaalt — om coalities te sluiten: partijen zien zich er dan toe gedwongen om extreme standpunten tot compromissen om te vormen.

Populistische politiek is nuttig. Het helpt voorkomen dat politiek verschraalt tot een louter technocratische, rationele of pragmatische aangelegenheid. Politiek mag niet worden

gereduceerd tot de ratio, maar moet een podium bieden voor discussie over dingen waarover in een samenleving diepe verdeeldheid bestaat. Niet alleen voorstellen die wetenschappelijk onderbouwd zijn en oplossingen die zich in de praktijk bewezen hebben vullen de politieke agenda, maar juist ook emotioneel geladen en symbolische kwesties waarin maatschappelijk onbehagen doorklinkt. Wellicht is in een democratie het proces van argumenteren en debatteren belangrijker dan de uitkomst van dat debat.³

ONVERMOGEN IN DE OMGANG MET POPULISME

Dat politici van 'gevestigde' partijen zich ongemakkelijk voelen in de omgang met populistische nieuwkomers is begrijpelijk: hier botsen twee stijlen van politiek bedrijven. Het populisme sluit niet aan bij de Nederlandse naoorlogse parlementaire traditie, waarin een grote rol was weggelegd voor technocraten en pragmatisten. Waar de Nederlandse politiek tot en met de paarse kabinetten sterk gericht was op het depolitiseren van maatschappelijke tegenstellingen en conflicten, raakt zij door de opkomst van populistische partijen en bewegingen sterker gepolitiseerd. Misschien kan gesteld worden dat Nederland nu langzamerhand een meer 'normale' politiek krijgt. Dat gaat evenwel gepaard met de nodige kinderziekten. Gevestigde politici vertonen vier 'reflexen' in hun omgang met populistische partijen:

> De technocratische reflex is een poging om politiek te depolitiseren door te claimen dat 'politiek weer over de inhoud, over de feiten moet gaan'. Deze reflex is gegrond in de misvatting dat politiek enkel het toneel van de ratio is. Problemen waarvoor geen (rationele) oplossing voorhanden is, vallen buiten dit perspectief. Miskend wordt dat het agenderen van maatschappelijke kwesties een intrinsieke waarde heeft: kiezers vertegenwoordigen betekent allereerst hen 'horen', hun gezichtspunten erkennen — het oplossen van geagendeerde problemen is pas de volgende stap.

> De moraliserende reflex is een poging om politiek beschaafd en netjes te houden door te stellen dat 'we niet willen praten met wie niet respectvol kan discussiëren'. Deze reflex — waarmee men en passant een groot deel van het electoraat in de hoek zet — wortelt in de misvatting dat politiek een moreel zuivere aangelegenheid moet zijn: enkel ethisch verantwoorde opvattingen zouden erin thuishoren. In feite is de vraag welke moraal richtinggevend moet zijn er een die niet *buiten* de politiek, maar juist *in* de politiek beantwoord moet worden.

> De angstreflex is een poging om kiezers tegemoet te komen door 'beter te luisteren naar de geluiden in het land'. Wat sommige (!) populistische partijen uit overtuiging doen, doen andere politici uit angst voor de ontevreden burger. Uitholling van het representatieve karakter van de politiek is het gevolg: de notie dat politiek in essentie draait om het uitvechten van allerlei kleine en grote kwesties die een samenleving bezighouden verdwijnt naar de achtergrond.

Geboden is een meer bewuste — in plaats van reflexmatige — omgang met populisme in de politiek

> De monistische reflex, tot slot, is een poging om moeilijke discussies uit de weg te gaan door het aanvaarden van een verstrengeling van wetgevende en uitvoerende macht. Kamerfracties van regeringspartijen die zich achter een coalitie-akkoord scharen cijferen zichzelf daarmee voor de regeerperiode die volgt grotendeels weg. (Uiteraard is dit een probleem dat niet alleen verband houdt met de opkomst van populisme in de politiek, maar dat terug te voeren is op de institutionele vormgeving van de verhouding tussen regering en parlement in Nederland.⁴) Wat kunnen oppositiepartijen, geconfronteerd met blokvorming, anders doen dan haarscheurtjes en splijtzwammen zoeken, relletjes uitvergroten? Als de oppositie onmogelijk

lijk haar gelijk kan halen, wat rest haar dan nog behalve haar gelijk simpelweg te ‘claimen’? Elke nederlaag zal men als een overwinning vieren. Aldus verdwijnt de discussie uit de politiek — en met de leegte die resulteert kan een behendige populist zeker zijn voordeel doen.

Dringend geboden is een meer bewuste en gereflecteerde — in plaats van reflexmatige — omgang met populisme in de politiek. Het komt erop aan het populisme niet te negeren, of te hopen dat het vanzelf zal verdwijnen, maar het bestaan ervan ronduit te accepteren en het nut ervan te erkennen, om vervolgens — zo goed en zo kwaad als het gaat — het debat met populistten op te zoeken. Dat vereist dat er een rem wordt gezet op het monisme in de politiek, opdat er meer ruimte ontstaat voor debat tussen volksvertegenwoordigers uit coalitie- en oppo-

sitiepartijen. Het vereist bovendien een groter zelfbewustzijn bij gevestigde partijen. Zelfs al doen populistische partijen en bewegingen het goed in peilingen en bij verkiezingen, een substantieel deel van de kiezersmarkt zal geïnteresseerd blijven — of in de (nabije) toekomst opnieuw geïnteresseerd raken — in niet-populistische partijen. Dat deel is het waard om met overtuiging vertegenwoordigd te worden. Het electorale succes van populistten dwingt andere partijen niet automatisch tot imitatie.

De auteur dankt Stavros Zouridis voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Delen ervan zijn door de auteur besproken bij een debat ter gelegenheid van de presentatie van een boek van Anton Zijdeveld, ‘Populisme als politiek drijfzand’ (Amsterdam, 29 april 2009).

Noten

- 1 P. Tops en S. Zouridis (2002), *De binnenkant van politiek*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- 2 A. Docters van Leeuwen, *Leviathan of Golem. Over populisme, de*

kloofen de elite, Kees Lunshoflezing uitgesproken te Den Haag op 10 december 2008.

- 3 R. Peeters, ‘Redelijkheid en de open samenleving. Naar een herwaardering van vrijheid’, in: *Filosofie & Praktijk*, 2007, nr. 4.

- 4 F. Ankersmit (2006), *De Reformatie van de Staat: Parlement en Regering*. Verslag van de werkgroep Parlement en Regering van de Nationale Conventie. Zie ook: R. Peeters, ‘Redelijkheid en de open samenleving’.

Moet de AOW-leeftijd omhoog naar 67 jaar?

Sinds het kabinet het voornemen uitsprak om de AOW-leeftijd met twee jaar te verhogen, hebben voor- en tegenstanders uiteenlopende argumenten gewisseld. Daarbij komen fundamentele vragen aan de orde over sociaal-democratische kernwaarden als solidariteit, gelijkheid en rechtvaardigheid. In s&D geven Leo Hartveld, William Moorlag en Harry van Dalen hun visie op de kabinetsplannen. In het zomernummer (s&D 2009/7-8) gingen Frans Becker en Paul de Beer hun voor.

Leo Hartveld: ‘Zware beroepen zullen niet worden ontzien’

Wat eenvoudig rekenwerk laat zien dat verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar drie categorieën onevenredig zwaar zou treffen: jongeren, mensen met een lage sociaal-economische positie en mensen die al op jonge leeftijd zijn gaan werken. Dat betoogt onder anderen de FNV, in het boekje *Samen werken voor de AOW*.¹ Daarin wordt ook het thema ‘zware beroepen’ aangekaart — een kwestie die het kabinet dit voorjaar op aandringen van de PvdA opnam in de passage in het aanvullend beleidsakkoord waarin het voornemen tot verhoging van de AOW-leeftijd is neergelegd.

In de kabinetsnotitie over de AOW d.d. 5 juni — opmerkelijk genoeg uitgebracht twee dagen ná de slechtste verkiezingsuitslag ooit voor zowel PvdA als CDA — schrijven minister Donner en

staatssecretaris Klijnsma: ‘Zware arbeid is (...) van karakter veranderd als gevolg van mechanisering, technische verbeteringen en een voortgaande verbetering van arbeidsomstandigheden. Toch zijn er onder de groep ouderen die mogelijk geraakt worden door de verhoging van de AOW-leeftijd, nog steeds werknemers die al lange jaren zware arbeid hebben verricht en van wie niet verwacht mag worden dat zij langer dan hun 65^e jaar doorwerken. In het aanvullende beleidsakkoord heeft het Kabinet aangegeven daarmee rekening te houden.’² Voor deze groep van mensen boven een nader te bepalen leeftijd die zich niet tijdig op de nieuwe regels hebben kunnen voorbereiden zou, zo stellen Donner en Klijnsma, bij de invoering van een hogere AOW-leeftijd een uitzondering gemaakt moeten worden.³

Het algemene uitgangspunt moet echter zijn, aldus de bewindslieden, dat voorkómen wordt dat werknemers voortijdig versleten raken. Mensen eerder met pensioen sturen omdat zij versleten zijn achten zij 'geen bevredigende oplossing'. Het is aan werkgevers en werknemers — op het niveau van zowel bedrijven als bedrijfstakken — om vroegtijdige lichamelijke slijtage volledig uit te bannen, schrijven zij, al dan niet met behulp van 'aanvullende regels inzake arbeidsomstandigheden'.⁴

Doet de overheid niet al alles wat binnen haar mogelijkheden ligt om ongunstige arbeidsomstandigheden te verbeteren?

Iedereen moet gezond zijn pensioen kunnen halen — het is een uitgangspunt dat in menige FNV-resolutie is opgeschreven en dat ik van harte kan onderschrijven. Niet voor niets schuilt hierin een van de ontstaansgronden voor de vakbeweging. Bij de suggestie van Donner en Klijnsma dat over een beperkt aantal jaren dat doel zal zijn bereikt én bij de route die zij daartoe voorstellen zijn echter forse kanttekeningen te plaatsen.

44 Het kabinet kiest ervoor om het vaststellen van wat 'zware beroepen' zijn over te laten aan de sociale partners. Dat is een gotspe, niet alleen omdat de overheid op die manier belangrijke verantwoordelijkheden van zich afschuift, maar ook omdat zij de sociale partners in feite voor een schier onmogelijke opdracht stelt. Een strikte afbakening van 'zware beroepen' is simpelweg niet te realiseren. Werk kan fysiek belastend zijn, maar ook geestelijk belastend — en van dergelijk werk is er steeds meer. Daar komt bij dat de mate waarin werk fysiek of geestelijk belastend is niet alleen samenhangt met de aard van bepaalde activiteiten, maar ook met bedrijfseigen elementen als de organisatie

van het werk, de manier van leidinggeven en de bedrijfscultuur. De ervaring van wat zwaar en belastend is verschilt bovendien per individu. Wat voor iemand aan het begin van zijn loopbaan een uitdaging betekent, kan voor mensen die vijftientig jaar hetzelfde werk hebben verricht een uitzichtloze en zeer belastende opdracht zijn geworden. En dan dienen zich ook nog eens telkens nieuwe arbo-risico's aan. De introductie van zaken als nanotechnologie, straling of bepaalde chemische stoffen op de werkvloer kan nieuwe vragen opwerpen over wat zwaar werk is.

Vaststaat dat de definitiekwestie niet bevreemdend zal worden opgelost. Hoe zit het met die andere opgave die het kabinet primair op het bord van de sociale partners legt, namelijk het ontwerpen en doorvoeren van extra maatregelen om in het algemeen de arbeidsomstandigheden te verbeteren? De concrete ruimte daartoe lijkt beperkt. Al jaren spannen vakbeweging, werkgevers én overheden zich in om verbeteringen te realiseren. Er wordt ook wel vooruitgang geboekt, maar in een laag tempo. Vooralsnog is Nederland in Europa koploper werkdruk. We staan ook bovenaan als het gaat om agressie en geweld op het werk. Het aantal mensen dat uitvalt met een beroepsziekte is de afgelopen jaren niet geslonken. Wie garandeert nu dat binnen twee decennia voor alle beroepen alle zware, belastende taken zodanig zijn verlicht dat iedereen gezond en werkend zijn 67^e verjaardag kan halen? Hier dringt zich de vraag op: doet de overheid niet al alles wat binnen haar mogelijkheden ligt om ongunstige arbeidsomstandigheden te verbeteren? Zou het niet bijzonder wrang zijn als er een nieuw offensief op dit vlak ontketend zou worden enkel omdat het kabinet (nota bene in strijd met verkiezingsbeloften van alle drie de coalitiepartijen!) de AOW-leeftijd met twee jaar wil verhogen — en dus niet omdat dat intrinsiek noodzakelijk wordt geacht? En hoe zit het eigenlijk met de arborisico's van zzp'ers, die in het overheidsbeleid lang zijn genegeerd: worden die nu plotsklaps wel serieus genomen?

Vanwege de belastendheid van het werk bestaan er op dit moment in een aantal sectoren regelingen die werknemers in staat stellen tot vervroegde uitstreding; de eindstreep van 65 jaar wordt er niet gehaald. Van de mensen die van dit soort vroegpensioenregelingen gebruik hebben gemaakt geeft 67% aan geen behoefte te hebben aan terugkeer op de arbeidsmarkt.⁵ De overigen werken in een kleine deeltijdbaan of zouden dat willen doen. Overigens haalt lang niet iedereen het vroegpensioen werkend; een deel van de werknemers in de betreffende sectoren wordt voor het bereiken van die leeftijd werkloos of arbeidsongeschikt. Hoe redelijk is het, gegeven deze statistieken, om voor al deze mensen de AOW-leeftijd een flink eind op te schroeven — naar 65 jaar of (op termijn) zelfs naar 67 jaar?

'Loopbaanbeleid' is een toverwoord dat in dit kader nogal eens valt. Dat houdt in: bevorderen dat mensen die zwaar werk doen op een gegeven moment kunnen overstappen naar een andere, minder belastende baan. In één sector, de bouwnijverheid, is dergelijk loopbaanbeleid een aantal jaren geleden concreet vormgegeven. Destijds gold dat als een belangrijke sociale innovatie, die kwam uit de koker van FNV Bouw en de sector. Het werd een succes. Een probleem blijft echter dat van de 370.000 werknemers in de bouwnijverheid slechts een beperkt aantal van de regeling gebruik kan maken. Niet voor alle timmerlieden, metselaars, opperlieden, stratenmakers, schilders en stukadoors kan een minder belastende functie worden gevonden binnen de bouw — bijvoorbeeld als leidinggevende of werkvoorbereider — dan wel daarbuiten, in een andere sector. Loopbaanbeleid heeft zeker een grote toekomst, ook bijvoorbeeld in de zorg, de industrie en de collectieve sector. Maar elke werknemer zodanige loopbaanmogelijkheden bieden dat hij of zij slechts gedurende een beperkte periode zwaar belast wordt — dat blijft voorlopig een mooie droom.

Het moge duidelijk zijn dat verhoging van de AOW-leeftijd een maatregel is die mensen die zwaar of gevaarlijk werk doen onevenredig



© Rob Wout (OPLAND), Willem Drees, AOW, 1964, c/o Pictoright Amsterdam 2009.

zwaar treft. Maar daarmee is nog niet alles gezegd, het probleem is veel breder dan dat. Verhoging van de AOW-leeftijd pakt onrechtvaardig uit voor iedereen met een lage sociaal-economische positie. De levensverwachting van laagopgeleiden is immers beduidend lager dan die van hoogopgeleiden. Het gaat dan zowel om het aantal jaren dat men in goede gezondheid leeft als om de totale levensverwachting. Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn relatief sterk afhankelijk van de AOW als oudedagsvoorziening en zij zullen naar verhouding een groter deel van hun AOW-rechten verliezen als de eindstreep van het werkend bestaan twee jaar verder weg komt te liggen. Dat is wrang, zeker als het gaat om mensen die de arbeidsmarkt al op jonge leeftijd hebben betreden en die dus gedurende langere tijd belastingen en premies hebben betaald dan menig hogeropgeleide.

Sommigen pleiten ervoor om de AOW-leeftijd afhankelijk te maken van het aantal jaren dat iemand heeft gewerkt. Die richting acht ik wenselijk noch haalbaar. Onze ouderdomsvoorziening bestaat uit twee poten: de AOW is de basis — en voor iedereen gelijk — terwijl een eventueel collectief pensioen daarop een aanvulling vormt. De hoogte van iemands AOW-uitkering afhankelijk maken van het aantal gewerkte

jaren zou logischerwijs diegenen zwaar treffen die om wat voor reden dan ook een aantal jaren van hun leven niet werkten en het zou afbreuk doen aan het karakter van de volksverzekering die de AOW is.

Een laatste categorie mensen voor wie verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar zeer onvoordelig zou uitpakken zijn de jongere generaties. Bij hen komt de gehele rekening van de vergrijzing terecht. In de verre toekomst zullen zij weliswaar minder premie hoeven te betalen, maar zij missen ook twee volle jaren AOW.

Het voorstel van het kabinet om de AOW-leeftijd op te schroeven kan, kortom, de prullenbak in. Veel beter is het om te kiezen voor maatregelen — zoals fiscalisering van de AOW, het schrappen van de doorwerkbonus voor 57+'ers of beperking van de hypotheekrenteaf trek⁶ — die jong en oud gelijkelijk laten bijdragen aan

de kosten van de vergrijzing en die tegelijkertijd garanderen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

Leo Hartveld is federatiebestuurder van de FNV.

Noten

- 1 Zie FNV, *Samen werken voor de AOW* (Amsterdam, juni 2009) en http://www.fnv.nl/defnv/crisis__te__lijf/argumenten/twaalf__argumenten.asp.
- 2 Ministerie SZW, AOW-notitie (Den Haag, juni 2009), p. 19.
- 3 De uitzondering zou worden gemaakt voor 'werknemers, die bij moment van invoering [van een hogere AOW-leeftijdsgrens] ouder zijn dan een bepaalde leeftijd, mits deze mensen tot het moment dat zij 65 jaar worden een zwaar beroep uitoefenen, en dat dan al veertig jaren doen.' (Ibid., p.20)
- 4 Ibid., p.20.
- 5 RWI, *Herintreding van ouderen met vroegpensioen*, augustus 2009.
- 6 Zie noot 1.

William Moorlag: 'De hervorming van de AOW kan rechtvaardiger'

Verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd naar 67 jaar is, gezien vanuit het oogpunt van inkomensverdeling, zeer onrechtvaardig. Vanuit het oogpunt van vergroting van de arbeidsparticipatie is het een ruw en ineffectief instrument. Desalniettemin is verhoging van de AOW-leeftijd geboden, mits dit gepaard gaat met goed flankerend beleid.

46

De AOW vormt in ons stelsel van ouderdagsvoorzieningen de eerste pijler die iedere ingezetene van Nederland van 65 jaar en ouder recht geeft op een nominale uitkering van € 8.725 bruto per jaar (individu met partner) of € 12.700 (individu zonder partner). De AOW wordt op omslagbasis uit premies en belastingen gefinancierd. De tweede pijler bestaat uit het stelsel van ondernemings- en

bedrijfstakpensioenregelingen, gefinancierd uit pensioenpremies opgebracht door werknemers en werkgevers. De derde pijler bestaat uit individuele arrangementen, veelal lijfrenteverzekeringen.

De bekostiging van de eerste pijler is een groeiend probleem. Bij de invoering van de AOW, ruim vijftig jaar geleden, waarmee Willem Drees eeuwige roem verwierf, was de verhouding tussen premiebetalers en AOW-gerechtigden 6:1. Anno 2009 is de verhouding 4:1 en in het jaar 2035 zal deze naar verwachting 2:1 bedragen. Er zijn in principe drie politieke keuzes om de groei van de AOW-last op te vangen:

- > Het doorvoeren van premie- en belastingverhogingen. Generieke verhogingen worden in brede kring echter als ongewenst

beschouwd, omdat die de wig tussen bruto en netto inkomen vergroten. Hogere loonkosten tasten de werkgelegenheid aan, wat tot welvaartsverlies leidt.

> Het verbreden van het premie- en belastingdraagvlak, opdat de lasten breder worden gespreid. Vergroting van de arbeidsparticipatie is hier de aangewezen weg.

> Het uitkleden van het AOW-arrangement. De AOW is een minimumvoorziening waarvan het niveau door jarenlange bevrozing sterk is geërodeerd. Vindt men een verdere daling van het niveau geen optie, dan resteert slechts aantasting in de duur van de AOW.

Bij het maken van een keuze uit deze alternatieven mag van de PvdA worden verwacht dat zij zich laat leiden door een aantal sociaal-democratische uitgangspunten, zoals het streven naar solide overheidsfinanciën en een rechtvaardige verdeling van lasten. Verhoging van de AOW-leeftijd lijkt te sporen met die uitgangspunten: als we solidair met z'n allen twee jaar langer doorwerken houden we de AOW betaalbaar en werken we tegelijkertijd een deel van de toekomstige arbeidsmarkttekorten weg.

Wat rechtvaardig lijkt, is echter buitengemeen onrechtvaardig. Deze maatregel komt erop neer dat we van iedere ingezetene een nominale aanspraak afnemen: een aanspraak ter waarde van twee jaar AOW-uitkering. Concreet gaat het om € 25.400 bruto voor een individu

zonder partner ($2 \times € 12.700$) en € 34.900 bruto voor een stel ($2 \times 2 \times € 8.725$). Iedereen wordt voor hetzelfde bedrag aangeslagen, er wordt geen offer naar draagkracht gevraagd. Het adagium 'sterkste schouders, zwaarste lasten' gaat dus niet op.

Maar, zo kan worden tegengeworpen, de rechtvaardigheid schuilt toch in het feit dat iedereen op deze wijze twee jaar langer moet gaan doorwerken? Dat is een misvatting. Het aandeel van de AOW in iemands oudedagsvoorziening wordt kleiner naarmate zijn of haar totale oudedagsvoorziening op een hoger niveau ligt — zoals tabel 1 laat zien. Het schrappen van de AOW leidt bij een minimumloner tot een verlies van 67% van zijn totale oudedagsvoorziening, voor Jan Modaal gaat het om 42% en voor degenen met tweemaal modaal om 22%. De prikkel tot langer doorwerken wordt dus buitenproportioneel toegediend aan mensen met een laag inkomen. Laten dat nu bij uitstek de mensen zijn die werkzaam zijn in zware, fysiek belastende beroepen, vaak met ploegendiensten.

Door het progressieve belastingtarief is het netto-effect voor de hogere inkomens nog geringer. Twee jaar verlies aan AOW is voor een belastingplichtige die in het 52%-tarief valt een nettoverlies van € 8.400; voor een welvarend stel bedraagt het nog geen € 17.000 netto. Dat is toch geen reële prikkel om langer door te

Tabel 1 De opbouw van de oudedagsvoorziening van werknemers met respectievelijk het minimumloon, een modaal inkomen en een inkomen van tweemaal modaal. Parameters: dertig jaar pensioenopbouw; opbouwpercentage 2,05% per jaar; franchise van € 11.000.

Gemiddeld verdiend loon	Pensioenopbouw	Aanvullend pensioen	AOW	Totaal vanaf 65
minimumloon € 18.000	$(€ 18.000 - 11.000) \times 2,05\% \times 30$	€ 4.305	€ 8.725	€ 13.030
modaal € 30.000	$(€ 30.000 - 11.000) \times 2,05\% \times 30$	€ 11.685	€ 8.725	€ 20.410
2 x modaal € 60.000	$(€ 60.000 - 11.000) \times 2,05\% \times 30$	€ 30.135	€ 8.725	€ 38.860

werken? Waar verzorgenden, bouwvakkers, uitbeners en metaalbewerkers ertoe worden gedwongen om met pijn in het lijf langer door te werken, kan in welvarende, lommerrijke wijken bij een knappend haardvuur worden geconcludeerd dat er, om het AOW-vuiltje weg te poetsen, dan maar een tweedehands camper van € 38.000 moet worden aangeschaft, in plaats van een van € 55.000.

Het is een illusie te veronderstellen dat er in de komende decennia duurzaam coalities en meerderheden te smeden zijn tegen verhoging van de AOW-leeftijd

Ook vermogensoverdrachten doen de prikkel tot langer doorwerken voor een deel teniet. Ongeveer de helft van de beroepsbevolking heeft ouders met een fors vermogen, vaak in de vorm van een sterk in waarde gestegen koopwoning. Als dat vermogen vrijvalt, biedt dat hun erfgenamen ruimschoots de vrijheid om eerder te stoppen met werken. In dit kader is het merkwaardig dat de stroom aan inkomensoverdrachten die eerder stoppen met werken mogelijk maken wordt beknot — met onder andere de 'Bosbelasting' en een verhoging van de AOW-leeftijd — terwijl de vermogensoverdrachten die eerder stoppen met werken mogelijk maken juist worden verruimd, met name door het verlagen van het successierecht.

48

Ten slotte is er nog het gegeven dat levensverwachting sterk is gerelateerd aan de sociaal-economische positie van mensen. Mannen die niet meer dan lager onderwijs hebben genoten, hebben op 65-jarige leeftijd nog gemiddeld elf jaar te leven. Mannen die hoger onderwijs hebben genoten, leven gemiddeld nog vijftien jaar. Vrouwen met lager onderwijs leven gemiddeld nog zestien jaar en met hoger onderwijs nog achttien jaar.¹

Conclusie: het verhogen van de AOW-leeftijd pakt onrechtvaardig en sterk denivellerend uit. Deze maatregel dwingt mensen werkzaam in zware, laagbetaalde functies met een relatief korte levensverwachting ertoe om langer door te werken, terwijl diezelfde prikkel voor vermogenden en mensen met hogere inkomens nagenoeg uitblijft.

Waarom ben ik dan tóch, ondanks deze forse bezwaren, voorstander van het verhogen van de AOW-leeftijd? Daar zijn drie redenen voor. Ten eerste: ontwikkelingen elders in Europa leggen een aanhoudende druk op het Nederlandse AOW-stelsel. In een aantal landen, waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is de pensioengerechtigde leeftijd al verhoogd. Die trend zal zich doorzetten, aangezien vrijwel alle landen een omslagstelsel kennen dat met de voortschrijdende vergrijzing steeds verder onder druk komt te staan. Ten tweede: in Nederland neemt de intergenerationele solidariteit sterk af. Jongeren verliezen het geloof in de houdbaarheid van het huidige niveau van de oudedagsvoorzieningen. Dat is een self-fulfilling prophecy van niet te onderschatten kracht. Ten derde: de uitkomst van een politiek proces wordt niet alleen bepaald door de kracht van argumenten, maar vooral door machtsverhoudingen. Het is een illusie te veronderstellen dat er in de komende decennia duurzaam coalities en meerderheden te smeden zijn tegen verhoging van de AOW-leeftijd. Met die wetenschap op zak kan de PvdA zich maar het beste 'zondig reformist' tonen en de hervormingen zelf ter hand nemen. Voorwaarde is dan wel dat 'het redelijk willen over de aarde stroomt' en dat 'de armen niet tot 't merg worden uitgezogen'.²

Het hervormen van de AOW dient daarom te geschieden in combinatie met een aantal andere maatregelen gericht op het verhogen van het gemiddeld opleidingsniveau, het evenwichtiger verdelen van arbeid en inkomen over de levensloop, het vergroten van de arbeidsparticipatie en het versterken van het innovatief vermogen van de economie. Ik stel de volgende mix van maatregelen voor.

Verhoog de AOW-leeftijd per 1 januari 2012 naar 67 jaar. Als overgangsrecht wordt een aanspraak verleend van twee jaar AOW-uitkering aan iedereen die op die datum 55 jaar of ouder is, en van één jaar aan de ingezetenen die een leeftijd hebben tussen 45 en 55. Geef bovendien iedereen een (verplichte) levensloopcarriër, een fiscaal gefaciliteerde spaarvoorziening met vier compartimenten: opleiding, verlof, inkomensderving en sparen. Daartoe moet de levensloopregeling nieuw leven worden ingeblazen, zij het op een andere wijze dan wordt bepleit door onder anderen Lans Bovenberg.³ De kern van zijn voorstellen is dat de levensloopregeling mede moet gaan dienen als een individuele inkomensdervingsverzekering. Dat ondermijnt de collectieve, meer solidaire Werkloosheidswet. De kern van een nieuwe levensloopcarriër moet schuilen in het faciliteren van scholing; de dynamiek in de economie en de maatschappij noopt tot een levenlang leren.

Studenten aan hbo en universiteit starten in het eerste compartiment met een negatief saldo, volgens het huidige systeem van de Wet studiefinanciering. Degenen die vroeger niet hebben gestudeerd en doorgaans vroeg zijn begonnen met werken daarentegen ontvangen in dit compartiment een robuust saldo onder de titel 'niet genoten leerrechten'. Werknemer en werkgever mogen fiscaal gefaciliteerd bijstorten — individueel of collectief via cao's en sociale plannen.⁴ Opname is uitsluitend geoorloofd voor studiedoelinden. Het startsaldo stimuleert aldus in het bijzonder lager opgeleiden tot vervolgscholing; aldus vergroot het hun uitzicht op minder belastende en beter betaalde banen. Daarmee kan in de loop van het arbeidzame leven de waarde van twee jaar AOW-aanspraak, of een veelvoud daarvan, worden verdiend. Maatschappelijk rendement wordt gehaald uit het verhogen van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking en minder frictie op de arbeidsmarkt.

Het tweede compartiment, 'verlof', kan in grote trekken overeenkomen met de huidige levensloopregeling. Het derde compartiment,

'inkomensderving', krijgt een dubbele functie. Enerzijds moet het de mogelijkheid bieden om het gemis aan AOW tussen 65 en 67, met toepassing van de fiscale omkeerregel, bijeen te sparen. Dat opent de mogelijkheid om in cao's op bedrijfstakniveau arrangementen te maken voor werknemers die zwaar werk verrichten, waarmee deze werknemers in de gelegenheid worden gesteld om eerder te stoppen met werken dan werknemers die minder belastend werk verrichten. Eventueel kunnen reeds in cao's vastgelegde toeslagen voor vuil, zwaar of onregelmatig werk deels worden omgezet in stortingen in dit compartiment. Een bedrag van € 40 per maand volstaat voor de opbouw van twee jaar AOW-aanspraak. Anderzijds kan dit compartiment worden benut bij inkomensderving als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid — nogmaals: niet als substituuut voor, maar als aanvulling op de bestaande werknemersverzekering. Het kan worden

Er is ruimte voor een mix van vergroting van de arbeidsparticipatie, doelmatig beheer van overheidsfinanciën en een rechtvaardige lastenverdeling

gevuld met stortingen van zowel werknemers als werkgevers (bijvoorbeeld met geld uit individuele afvloeiingsregelingen of ontslaguitkeringen volgens een sociaal plan). Het vierde en laatste compartiment in de levensloopcarriër is bestemd voor het incorporeren van de huidige populaire spaarloonregeling, al dan niet met enige reductie van het fiscaal voordeel.

Een levensloopcarriër biedt mensen, kort gezegd, de mogelijkheid om tijdens hun loopbaan meer te schuiven met tijd en geld. Werk, opleiding en zorgtaken kunnen, verspreid over de levensfasen, beter worden gecombineerd, terwijl tegelijkertijd een potje wordt gevormd

voor studiekosten en eventuele inkomensderiving of ter compensatie voor het verlies van AOW. Om een dergelijke regeling te bekostigen, moet de AOW verder worden gefiscaliseerd dan nu het geval is. Er vormt zich nu een generatie van welgestelde ouderen, 'gouden genietters'. Hun verzet tegen fiscalisering is begrijpelijk, maar wij moeten hun twee argumenten voorhouden. De eerste is dat de kern van solidariteit behelst dat mensen die het beter hebben iets meer bijdragen dan mensen die het financieel slechter hebben. De tweede is dat de weigering van gepensioneerden om bij te dragen aan het betalen van de vergrijzingsrekening, impliceert dat zij stellen dat hun kinderen die rekening maar moeten betalen.

Om het premiedraagvlak voor voorzieningen te vergroten én toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen is vergroting van de arbeidsparticipatie absoluut noodzakelijk. In het maatschappelijk debat wordt tot nu toe veel te sterk de nadruk gelegd op langer doorwerken, terwijl verhoging van de gemiddelde arbeidsduur per week grote kansen biedt.⁵ In sectoren als de thuiszorg, de schoonmaak en de postbezorging zitten velen opgesloten in marginale, uitzichtloze deeltijdbanen. Een goede scholingsfaciliteit biedt hun de kans zich hieraan te ontworstelen. Anderen werken noodgedwongen in deeltijd, omdat er onvoldoende mogelijkheden zijn om werk en zorg goed te combineren.

50 Als de PvdA instemt met verhoging van de AOW-leeftijd terwijl dat andere controversiële financiële probleem, de hypotheekrenteaftrek, vrijwel ongemoeid wordt gelaten, pleegt zij electorale zelfmoord. De enige maatregel op dit terrein — het afschaffen van de bovengrens in het eigenwoningforfait — is tamelijk marginaal. Dat de woonlasten van hoge inkomens worden gesubsidieerd met een belastingteruggave van 52% van de hypotheekrente terwijl de midden- en lagere inkomens slechts profiteren van een teruggave van 40-42% is waanzinnig en uniek in Europa. Het verschil zou in een decennium met ongeveer een procentpunt per

jaar kunnen worden afgebouwd. Bij een hypotheek van € 300.000 met 6% rente betekent dat het verlies van een fiscaal voordeel dat geleidelijk oploopt van een schamele € 15 naar een nog altijd bescheiden € 150 per maand.

Op de huurmarkt is overigens ruimte voor het introduceren van een heffing op scheefwonen. Dat levert niet alleen geld op, maar het brengt ook enige verlichting op de zwaar overspannen huurmarkt en prikkelt tot de aankoop van, op dit moment overvloedig beschikbare, koopwoningen.

Het kabinet moet over de AOW moeilijke beslissingen nemen, maar in de kern is de keus deze: laten we de vuilnisman twee jaar langer doorwerken of nemen we de welgestelden jaarlijks de waarde van een paar dagen wintersport af? Optie één is de PvdA onwaardig, zeker als er ruimte is voor een mix van vergroting van de arbeidsparticipatie, doelmatig beheer van overheidsfinanciën en een rechtvaardige lastenverdeling. En die ruimte is er!

William Moorlag is lid van de PvdA en gedeputeerde in de provincie Groningen.

Noten

- 1 RIVM, Nationaal Kompas Volksgezondheid. (zie www.rivm.nl, 'sociaaleconomische gezondheidsverschillen')
- 2 Citaten uit *De Internationale*.
- 3 A.L. Bovenberg en P.J. Conneman, 'Naar één fiscale regeling voor inkomensderiving', in: *Weekblad Fiscaal Recht*, 19 juli 2007, p. 711 e.v.
- 4 Een robuust startsaldo is cruciaal. Bij gebrek daaraan zijn eerdere pogingen om zogeheten 'persoonlijke ontwikkelingsrekeningen' in cao's te introduceren gestrand; het vooruitzicht heel lang te moeten sparen voordat een opleiding binnen bereik komt werkt demotiverend.
- 5 Een uur langer werken per week heeft hetzelfde effect op het arbeidsaanbod als een jaar later met pensioen gaan. Zie: Raad voor Werk en Inkomen, *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, 1 november 2004.

Harry van Dalen: ‘Maak Nederland vergrijzingsproof’

De verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar is een maatregel die onder de sociale partners grote beroering teweegbrengt. Wie de geschiedenis van de AOW kent weet echter dat deze mogelijkheid altijd open is gehouden. Bij de behandeling van de wet in 1957 zei medeontwerper Ko Suurhof: ‘De voortgaande vergrijzing van ons volk is een niet te ontkennen feit. Zij maakt het treffen van voorzieningen voor de oude dag urgenter, maar ook moeilijker, want kostbaarder. Zou de last te zwaar worden in de toekomst, dan is verlichting mogelijk door de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen; een mogelijkheid, welke goed aansluit aan een toeneming van de gemiddelde leeftijd en een verbeterende lichamelijke conditie der bejaarden.’ Eerder was al eens een flexibilisering voorgesteld waarbij verzekerden hun AOW mochten uitstellen tot uiterlijk het 68^e jaar: voor elke vijf weken uitstel zou het uitkeringsbedrag met één procent worden verhoogd.¹

Bij de indiening van de definitieve AOW werd de groei van de productiviteit van 65-plussers betwijfeld en kwam men met het quasi-solidariteitsargument dat met het handhaven van de grens van 65 jaar de werkgelegenheid voor jongeren op peil werd gehouden. De bespiegelingen over de vergrijzing van destijds vallen in het niet bij de huidige toekomstvooruitzichten. Het is een aardige exercitie om te bedenken wat Willem Drees het kabinet op 1 oktober 2009 zou adviseren. Drie jaar geleden heb ik eens uitgerekend dat gegeven de huidige schattingen van de demografische parameters de AOW-leeftijd zou moeten stijgen naar op z’n minst 67 jaar en in het ongunstigste geval 71 jaar, afhankelijk van welke demografische en economische uitgangspunten men hanteert.² Kortom, als de rede zegeviert dan moet de AOW-leeftijd op termijn met ten minste twee jaar worden verhoogd. In de jaren tachtig heeft Drees jr. precies hetzelfde

voorgesteld. De Raad van Economisch Adviseurs stelde het voor in 2006 en daarna volgden nog een hele rij adviseurs.

Dat kiezers het voorstel niet omarmen is begrijpelijk: vrij naar de filosoof Jeremy Bentham kan men zeggen dat werk voor velen een ‘pain’ is en zeker geen ‘pleasure’. Om de verhoging van de AOW-leeftijd de weg van de minste weerstand te noemen, zoals Frans Becker deed in *SED* 2009/7-8, doet dan ook vreemd aan. Niets doen en de rekening spreiden over een krimpende beroepsbevolking, dát is de weg van de minste weerstand. Becker laat zich zand in de ogen strooien door een debat waarin de verhoging van de AOW-leeftijd direct wordt gekoppeld aan het oplossen van de grootse begrotingsproblemen van dit moment. In werkelijkheid is de discussie rond de verhoging al veel langer aan de gang. Alleen al de lange invoeringstermijn zou duidelijk moeten maken dat de verhoging van de AOW-leeftijd niets met een oplossing van de crisis te maken heeft.

Zoals Paul de Beer in hetzelfde nummer van *SED* betoogde, is het aan de kaak stellen van de vanzelfsprekendheid van de leeftijdsgrens van 65 jaar verstandig als de wereld om ons heen alleen maar grijzer wordt. Vaak wordt vergeten dat het vergrijzingsproces al aan het einde van de negentiende eeuw begon. De periode na de Tweede Wereldoorlog vormde in feite een lange onderbreking van die trend — een opleving die samenviel met een sterke uitbreiding van de verzorgingsstaat en arrangementen zoals de *VUT*, die in een maatschappij met een groeiende en relatief jonge bevolking eenvoudiger te financieren zijn dan in een maatschappij zoals de huidige, met een naar het zich laat aanzien permanent andere leeftijdsstructuur.

Tegen deze achtergrond is de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd een stap in de juiste richting. Tegelijkertijd is het een stap

in het duister. In theorie snijdt het mes aan twee kanten: er wordt langer gewerkt (of meer gespaard) en minder uitgekeerd. Op die wijze wordt de lastenverhoging voor jongere generaties verlicht. Er schuilt bovendien een zekere rechtvaardigheid in het gegeven dat generaties die kunnen genieten van een langer leven ook langer een productieve bijdrage leveren. In potentie zou er ook draagvlak moeten zijn voor het zetten van deze stap: de invulling van het begrip 'oud' is immers gaan schuiven. Als je Nederlanders vraagt wanneer iemand te oud is om twintig uur per week te werken is het antwoord gemiddeld 71 jaar.³ Dat er ruimte is blijkt ook uit het feit dat (hoogopgeleide) mensen die met vervroegd pensioen gaan zeker niet allemaal stoppen met werken: één op de vier werkt door 'met behoud van uitkering', vaak als zelfstandige.⁴

Voor een praktische en succesvolle invoering van dit beleidsinitiatief moet — dat is cruciaal — wel aan drie eisen worden voldaan: (1) arbeidsmarktinstuties en personeelsbeleid moeten gericht zijn op het afstemmen van productiviteit en beloning over de levensloop; (2) de pensioenleeftijd moet flexibel zijn; en (3) mensen moeten de hervorming snappen en zich er tijdig op kunnen voorbereiden.

52 Het voldoen aan de eerste eis is alleen al nodig om de positie van de oudere werknemer te verbeteren, maar krijgt met de verhoging van de AOW-leeftijd extra urgentie. Oudere werknemers zijn niet erg in trek bij werkgevers. Onderzoek toont keer op keer aan dat Nederlandse werkgevers een vergrijzend personeelsbestand vooral associëren met oplopende arbeidskosten, zonder dat daar productiviteitsgroei tegenover staat.⁵ Of werkgevers gelijk hebben als ze zich negatief uitlaten over de productiviteit van ouderen, valt uit onderzoek niet eenduidig op te maken. Hoe dan ook zal hier het theorema van de socioloog Thomas gelden: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.' In de ogen van veel werkgevers is de onbalans tussen loon en productiviteit reëel. Gegeven de huidige regelgeving en sociale normen

kan dat tot vervelende praktijken leiden. Vanwege de hoge graad van sociale beschermingsconstructies en de gebrekkige arbeidsmarktmobiliteit van ouderen besluiten de meeste bedrijven om uitgerangeerde werknemers te gedogen of hen te promoveren naar plekken waar zij andere werknemers niet hinderen. Natuurlijk is het beter als zo'n werknemer tegen het einde van zijn werkzame leven op een plek terechtkomt waar hij nog wel van waarde is. Demotie zou in bepaalde gevallen een logische stap kunnen zijn, maar daarop rust een taboe. Als er van demotie al sprake is, dan verstaat men daar in de praktijk onder dat de werknemer het werk op een lager niveau voortzet tegen hetzelfde salaris.

Intussen lijken organisaties aan een Marjke Helwegen-complex te lijden: men durft de vergrijzing niet onder ogen te zien en blijft tegen de klippen op 'snijden' om er jong uit te zien. Doordat oudere werknemers massaal de laan uit zijn gestuurd met een VUT- of prepensioenuitkering is de vergrijzing van het personeelsbestand kunstmatig gedempt. Organisaties moesten 'jong en dynamisch' blijven — dat was ook precies de intentie waarmee nog in 2005 de Remkes-regeling werd verdedigd. Ook nu de economische crisis zich in volle hevigheid aandient lijkt het leeftijdsbewustzijn van werkgevers niet aan verandering onderhevig. In de zomermaanden van 2009 heeft het NIDI werkgevers gevraagd wat ze gaan doen als ze door de crisis hun personeelsbestand moeten inkrimpen. De populairste maatregel blijkt het vervroegd pensioneren van oudere werknemers: 74% van de werkgevers vindt dat een goede crisismaatregel.⁶

Het punt is nu dat beleidsmaatregelen die ouderen dwingen langer actief te blijven het probleem van het loon-productiviteitsgat niet automatisch oplossen. Tussen werknemer en werkgever is sprake van een impliciet contract, gebaseerd op een constructie waarbij werknemers in hun jonge jaren een loon krijgen dat lager ligt dan hun productiviteit en in de tweede helft van hun carrière een loon dat hoger ligt dan hun productiviteit. Op die manier ontvangt

men, over de gehele loopbaan genomen, een geleidelijk stijgend loon. Om te voorkomen dat de loonkosten de pan uitrijzen, moeten werknemers wel op een gegeven moment met pensioen. Leeftijdsontslag op 65-jarige leeftijd past bij de huidige 'afspraken'. Indien men het leeftijdsontslag pas bij 67 wil laten ingaan, dan moet het contract worden aangepast. Dat kan op tal van manieren — bijvoorbeeld door het stijgende loonprofiel iets te verschuiven of door de loonstijging over de totale carrière te verminderen. Een andere optie is om vaste contracten bij het bereiken van een zekere leeftijd (zeg 62 of 65 jaar) om te zetten in tijdelijke contracten, waardoor bij iedere herziening het loon aan de omstandigheden kan worden aangepast.

De tweede van de drie genoemde eisen — differentiatie van de pensioenleeftijd — vloeit voort uit de noodzaak om aan sociaal-economische en demografische verschillen tussen verzekerden tegemoet te komen. Bij het vormgeven van die flexibiliteit zal keuzevrijheid een grote rol moeten spelen, aangezien de wetgever niet eenduidig kan inschatten wat de mogelijkheden en wensen van verzekerden zijn. Een administratieve indeling van de arbeidsmarkt in lichte en zware beroepen lijkt geen haalbare kaart. Hoe dan flexibiliteit in te bouwen? Een mogelijkheid kan zijn: de AOW-leeftijd op 67 jaar stellen en een actuariael neutraal keuzemenu aanbieden waarbij mensen tussen hun 64^e en 70^e jaar hun AOW mogen laten ingaan. Men kan ook denken aan het vervangen van het huidige criterium dat een persoon vijftig jaar ingezetene van Nederland moet zijn om aanspraak te kunnen maken op een volledige een AOW-uitkering door een systeem waarin mensen die bijvoorbeeld minstens 45 dienstjaren hebben gedraaid bij wijze van bonus hun AOW al op hun 65^e mogen ontvangen. Enfin, vakbonden en werkgevers zullen nog talloze andere varianten kunnen verzinnen. Het punt waar het om gaat is dat bij de vormgeving van differentiatie van de pensioenleeftijd het moment van pensioneren het beste kan worden overgelaten aan de inzichten, mogelijkheden en voorkeuren van de verzekerde zelf.

De derde eis — de begrijpelijkheid van de nieuwe regels en een zinnig tijdpad voor de invoering ervan — lijkt triviaal, maar wordt vaak over het hoofd gezien. De overheid moet verzekerden ertoe in staat stellen zich voor te bereiden op de verhoging van hun AOW-leeftijd én op de veranderende spelregels op de arbeidsmarkt. Uiteraard garandeert het inbouwen van een overgangstermijn niet dat iedereen zich

Als er niets verandert aan de beloningsstructuur en de arbeidsmarktmobiliteit, verandert het langer doorwerken in een opgedrongen solidariteitsproject

aanpast aan de nieuwe situatie. In de Verenigde Staten is de verhoging van de pensioenleeftijd al tijden geleden aangekondigd, maar er zijn nog veel Amerikanen die deze aankondiging hebben gemist of die niet doorgronden wat het een en ander voor hun pensioeninkomen betekent. De eis van begrijpelijkheid kan overigens op gespannen voet staan met de tweede eis, aangezien een systeem met een flexibele AOW-leeftijd per definitie ingewikkelder uitpakt dan het huidige systeem. Dat invoering van nieuwe regels geen sinecure is, mag blijken uit het feit dat momenteel in maar liefst 898 wetsartikelen de leeftijdsgrens van 65 jaar wordt genoemd.

Vaststaat dat een verhoging van de AOW-leeftijd de arbeidsverhoudingen op scherp zet. Oudere werknemers (en vakbonden) hebben geen trek in loonoffers; mensen hebben nu eenmaal hun levensstandaard aangepast aan het huidige loonniveau. Jongere werknemers hebben al even weinig zin in het brengen van een offer. Vooralsnog zijn zij druk bezig met het afbetalen van de overgangsregelingen van de huidige VUT-ters en als oudere collega's gaan doorwerken tot hun 67^e zien ze de bui al hangen: als het

loon van deze doorwerkers hoog blijft zullen de jongere werknemers hen de facto subsidiëren.

De verhoging van AOW-leeftijd kan, kort samengevat, twee uitkomsten opleveren. Als er niets verandert aan de beloningsstructuur en niets aan de arbeidsmarktmobiliteit, dan verandert het langer doorwerken in een opgedrongen solidariteitsproject tussen jong en oud, waarbij jong weer de rekening voor oud moet betalen. Alleen als er gehandeld wordt naar het besef dat een hogere AOW-leeftijd noodzakelijkerwijs samengaat met veranderingen in arbeidsmarktinstuties zal het resultaat zijn dat de verzorgingsstaat Nederland redelijk 'vergrijzingsproof' wordt.

Harry van Dalen is verbonden aan het NIDI (Den Haag) en aan de Universiteit van Tilburg.

Noten

- 1 Nota inzake toekomstige ouderdomsverzekering, 1952.
- 2 H.P. van Dalen, F. van Poppel en H. van Solinge, 2006, 'Langer leven, later met pensioen?', in: *Demos*, 22, p. 9-13. Maar zie op dit punt ook W. Heeringa en A. L. Bovenberg, 2009, 'Langer leven, later AOW', in: *ESB*, 21 augustus 2009, p. 500-503.
- 3 Berekend op basis van European Social Survey data 2006.
- 4 H.P. van Dalen, K. Henkens, B. Lokhorst en J.J. Schippers, 2009, *Herintreding van vroeg-gepensioneerden*, rapport voor de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- 5 H.P. van Dalen, K. Henkens, en J.J. Schippers, 2007, *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, NIDI rapport, no. 74, Den Haag.
- 6 Berekend op basis van NIDI-onderzoek 'Personeelsbeleid in een veranderende arbeidsmarkt', 2009.

De bank als nutsbedrijf

De kredietcrisis heeft het collectief bewustzijn verrijkt met een nieuw woord: systeembank. Komt zo'n bank aan de rand van de afgrond te staan, dan springt de overheid in. Paul Bordewijk zint op een alternatief: hervorming van het bancaire stelsel. 'Onze eerste zorg moet zijn dat iedereen kan beschikken over een betaalrekening zonder het risico te lopen dat zijn geld verdwijnt door riskante manoeuvres van gekrijtstreepte bonusjagers — en onder fatsoenlijke condities.'

PAUL BORDEWIJK

In oktober 2008 werd de Nederlandse staat plotsklaps de trotse eigenaar van twee grote banken: ABN Amro en Fortis Nederland. Bij sociaal-democraten riep dat allerlei reflexen op — alsof eindelijk het socialisme het kapitalisme had verslagen en ook Nederland zijn oktoberrevolutie had gekregen.

Het is evenwel de bedoeling dat de twee banken direct worden verkocht, liefst geïntegreerd, zodra het economische klimaat zich daarvoor leent.¹ Verscherpt toezicht zou ons moeten behoeden voor een nieuwe kredietcrisis, maar het wordt niet uitgesloten dat de staat 'systeemrelevante instellingen' nog eens te hulp zal moeten komen. Aan dat scenario — en aan het bancaire stelsel in het algemeen — kleven echter forse nadelen, zoals ik hieronder uiteen zal zetten. Bij het ontwikkelen van alternatieven dient het belang van gegarandeerd betalingsverkeer centraal te staan.

Over de auteur Paul Bordewijk is publicist.

Noten zie pagina 62

DE NUTSFUNCTIE VAN BETALINGSVERKEER

Wanneer sociaal-democraten in het verleden banken wilden nationaliseren, was dat vooral om daarmee richting te kunnen geven aan investeringen.² In het spraakmakende manifest *Tien over Rood*, waarmee Nieuw Links zich in 1966 presenteerde, was de argumentatie kort maar krachtig: 'Dit is nodig om zonder een omvangrijke bureaucrativering toch een centraal investeringsbeleid te kunnen voeren.'³

Bij de oprichting van de Postbank in 1986 was het doorslaggevende argument dat de werkgelegenheid bij de gelddiensten van de PTT (Postgiro en Rijkspostspaarbank) bedreigd werd door de concurrentie van de commerciële banken.⁴ Zekerheid voor de rekeninghouders was geen argument om de Postbank als overheidsbank te behouden. Integendeel, KVP, ARP en CHU vreesden oneerlijke concurrentie.⁵ Met de mogelijkheid dat grote banken zouden omvallen hield toen nog niemand rekening.

Het jaar 2008 heeft ons geleerd dat dat niet

uitgesloten is. De maatschappelijke consequenties zijn alleen zo groot dat de overheid ze niet kan accepteren. Ineens werden allerlei banken, in Nederland en elders in de wereld, omgedoopt tot 'systeembank'. Om te voorkomen dat systeembanken die in zwaar weer verkeerden ten onder gingen werden ze door overheden overgenomen of ondersteund met extra kredietfaciliteiten.

In onze economie heeft het betalingsverkeer zo'n belangrijke functie dat je kunt spreken van een publiek belang, dat door de staat gewaarborgd moet worden. In feite heeft het betalingsverkeer een nutsfunctie. Niet voor niets staat er in artikel 106 van de Grondwet: 'De wet regelt het geldstelsel.' De uitgifte van munten en bankbiljetten is van oudsher een verantwoordelijkheid van de overheid. Met de oprichting van de Postchèque- en Girodienst (PCGD) in

In onze economie heeft het betalingsverkeer zo'n belangrijke functie dat je kunt spreken van een publiek belang

1918 — toen Nederland nog geregeerd werd door verstandige liberalen — nam de overheid ook de verantwoordelijkheid op zich voor het girale betalingsverkeer. Dat is daarna evenwel in particuliere handen gekomen.

56 Het belang van dat girale betaalverkeer is in de loop der jaren alleen maar toegenomen. Het heeft het chartale verkeer grotendeels verdrongen — een trend die behalve praktische voordelen ook forse nadelen heeft, bijvoorbeeld voor ouderen die moeite hebben met het onthouden van allerlei pincodes. Wanneer iedereen er de facto toe gedwongen wordt om aan het girale betalingsverkeer mee te doen, is het niet meer dan redelijk om te verlangen dat er ten minste één bank is die een betaalrekening aanbiedt die voldoet aan de basale eisen die daaraan gesteld

mogen worden. Gegeven de sterke positie die de overheid bij de recente bankencrisis onverwacht heeft verkregen, is het zaak om binnen afzienbare termijn stappen te zetten om de positie van de rekeninghouder te versterken. Juist van sociaal-democraten mag worden verwacht dat zij zich bezighouden met een dergelijke innovatie — en zeker niet alleen omdat hun politiek leider op dit moment minister van Financiën is. Hebben sociaal-democraten niet van oudsher een gevoelige antenne voor marktfalen?

ONGELIJKE BEHANDELING

Binnen het huidige stelsel lopen rekeninghouders het risico dat hun bank failliet gaat en dat zij daarmee hun saldo kwijt zijn. Voor spaarrekeningen geldt een garantieregeling tot een bepaald bedrag, maar voor betaalrekeningen is dat niet genoeg. Ook grote organisaties die van tijd tot tijd veel geld op een betaalrekening hebben staan, bijvoorbeeld vanwege de salarisbetalingen, moeten niet het risico lopen dat ze hun betalingen niet kunnen doen omdat op dat moment nu juist de bank failliet is gegaan.

Nu zou je kunnen stellen dat een rekeninghouder die zijn geld toevertrouwt aan een systeembank niets te vrezen heeft, want als zo'n bank omvalt komt het rijk toch wel te hulp. Formeel mag er geen garantie gegeven zijn, materieel kan men daar toch vanuit gaan. Dat wordt ook door het kabinet bevestigd.⁶ Aan deze situatie kleven echter grote nadelen.

Het betekent in de eerste plaats ongelijke behandeling van rekeninghouders bij kleine en bij grote banken. Degenen die hun geld aan Icesave hadden toevertrouwd, kregen te horen dat ze hadden kunnen weten dat het bij een bank met zo'n hoge rente niet pluis was, maar rekeninghouders bij Fortis en ABN Amro hoefden zich niet te realiseren dat Fortis met een riskant bod op de aandelen van ABN en Amro zowel de zekerheid van de rekeninghouders bij de jager als bij de prooi in gevaar bracht. Evenmin hoefden rekeninghouders bij ING zich te realiseren dat de Amerikaanse dochter van deze bank grote ri-

sico's had genomen met de (verplichte) aankoop van Amerikaanse hypotheken.

Zowel degenen die in Nederland hun geld aan Icesave toevertrouwden als degenen die in Amerika bij ING spaarden gingen voor de hoogste rente. De Nederlandse overheid heeft ervoor gezorgd dat de Amerikaanse spaarders bij ING hun geld niet zijn kwijtgeraakt, terwijl zij dat voor de Nederlandse spaarders bij Icesave maar ten dele heeft willen regelen. Vanuit het belang van de economie valt dat wel te verdedigen, vanuit rechtsstatelijk oogpunt veel minder. Ook voor spaarders bij Icesave gaat, als het aan het kabinet ligt, de AOW straks later in, mede om de redding van ING mogelijk te maken.

Het argument dat de spaarders bij Icesave wisten waar ze aan begonnen (hoge rente = hoog risico) snijdt geen hout. Spaarders die voor de hoogste rente gaan gedragen zich volgens de logica van de marktwerking, net als iemand die de goedkoopste ziektekostenverzekering kiest of het laagste elektriciteitsstarief. Of moet degene die een goedkope ziektekostenverzekering neemt, er rekening mee houden dat die verzekeraar wel eens failliet zou kunnen gaan en dat hij zijn ziekenhuisrekeningen dan zelf moet betalen? Dat mag er dan wel eens bij ge-

Spaarders die voor de hoogste rente gaan gedragen zich volgens de logica van de marktwerking

zegd worden. Bovendien: dat de brave spaarders die bij de Postbank onder het toezien van vadtje Kok een Leeuwrekening aanhielden met 1% rente hun geld niet zijn kwijtgeraakt, is niet omdat die rente ING in staat stelde meer veiligheid te bieden, maar omdat de overheid het zich niet kon permitteren om ING failliet te laten gaan.

Vanuit de banken gezien houdt de impliciete garantie die de rijksoverheid systeembanken biedt concurrentievervalsing in ten opzichte

van kleinere banken die er geen aanspraak op kunnen maken. Stel dat een ondernemingsraad voorstelt om de ASN of de Triodosbank als huisbankier te kiezen. Dan zal de directie erop wijzen dat dat geen systeembanken zijn en dat het toevertrouwen van het geld van de onderneming aan die banken dus extra risico's met zich meebrengt. Dezelfde concurrentievervalsing leidt ertoe dat het moeilijker wordt om nieuwe banken op te richten.

Een ander gevolg van het bestaan van systeembanken is dat de staat zeer grote risico's loopt, die groter worden naarmate het lukt om meer financiële bedrijven zich in Nederland te laten vestigen. Het is niet ondenkbaar dat de kosten van zo'n regeling zozeer oplopen, dat de staat ze niet kan nakomen en door de banken in hun ondergang wordt meegezogen. Dan heeft de staatsgarantie ook geen betekenis meer. Nu al beschouwen beleggers de Nederlandse overheid als minder solide dan de Duitse.

GESJOEMEL

De structuur van het huidige bancaire stelsel levert nog meer problemen op — en kleine ergernissen. Zo kon het ontbreken van een instantie die verantwoordelijk is voor het bewaken van de dekkingsgraad van het net van geldautomaten ertoe leiden dat het enige dat ik privé van de fusie van Fortis en ABN Amro heb gemerkt het feit was dat de geldautomaat van ABN Amro bij mij in de buurt verdween, terwijl die gunstiger lag ten opzichte van de winkels dan de Fortisautomaat die gehandhaafd werd.

Van een andere orde is het probleem dat banken soms klanten weigeren op oneigenlijke gronden. Toen de vereniging Jonge Republikeinen een rekening wilden openen bij ABN Amro, kreeg men te horen dat zij 'een verhoogd risico vormde' en dat de activiteiten 'inhoudelijk niet strookten met het beleid van de bank'. Later verklaarde men dat de bank voor imagoschade vreesde.⁷ In antwoord op Kamervragen van de PvdV noemde minister Bos enkel zakelijke redenen: 'Bij de beoordeling van het verzoek [...]

heeft de bank *meegewogen* [curs. PB] de omvang van de geldstromen die naar verwachting over de rekening gaan lopen en de verwachte inkomsten op de rekening'.⁸ Aan het begin van de vorige eeuw was een vergelijkbare houding van de commerciële banken nu juist reden voor de oprichting van de PCGD, waar ook 'de kleine man' een rekening kon openen.

Maar niet alleen de Jonge Republikeinen klagen dat zij geen bankrekening kunnen krijgen. De Postbank gaf aan geen rekeningen te willen aanhouden van coffeeshops. Seksbedrijven konden juist alleen nog een rekening aanhouden bij de Postbank en niet bij andere banken. De reden daarvoor zal vast niet een lage omzet zijn geweest. Dat men bij dergelijke bedrijven terughoudend is met kredietverstrekking kan ik mij voorstellen, maar dat ze worden uitgesloten van het girale betalingsverkeer is onjuist. We verbieden coffeeshops en seksbedrijven toch ook niet het bezit van bankbiljetten, hoewel ze daarmee een financiële relatie aangaan met de ECB? Giraal betalingsverkeer heeft daarbij als voordeel dat het doorzichtiger is dan chartaal verkeer.

Dan is er, tot slot, nog het probleem van gesjoemel met rentedagen. Wie zijn geld uitgeeft nadat hij het ontvangen heeft, moet niet geconfronteerd worden met rentenota's vanwege de valuteringspolitiek van de bank. En wanneer aan een betaalrekening een spaarrekening is gekoppeld dient daarop een behoorlijke rente te worden gegeven — en niet zo'n lage als de Postbank op sommige rekeningen doet.

DE KREDIETVERLENING

58

Sociaal-democraten moeten een nieuwe kijk op het bankwezen ontwikkelen. Waar voorheen richting geven aan investeringen het streven was, moet nu onze eerste zorg zijn dat iedereen kan beschikken over een betaalrekening zonder het risico te lopen dat zijn geld verdwijnt door riskante manoeuvres van gekrijststreepte bonusjagers — en onder fatsoenlijke condities.

Betekent dit dat de overheid zich niets gelegen moet laten liggen aan de kredietverlening

door banken? Vanuit GroenLinks wordt ervoor gepleit om de bankencrisis aan te grijpen om meer grip te krijgen op de investeringen en met name investeringen in duurzaamheid te faciliteren. Dat lijkt sterk op wat Nieuw Links wilde. Het nadeel daarvan is dat er een ondoorzichtig systeem van pseudo-subsidies ontstaat, betaald door de spaarder in plaats van door de belastingbetaler. Een andere route verdient de voorkeur: wanneer investeringen in duurzaamheid geen

Wie zijn geld uitgeeft nadat hij het ontvangen heeft, moet niet geconfronteerd worden met rentenota's vanwege de valuteringspolitiek van de bank

normaal rendement opleveren en om maatschappelijke redenen toch gewenst zijn, moet de overheid ze subsidiëren of de heffingen op niet-duurzame energiebronnen verhogen. Dit uitgangspunt wordt gedeeld door onder meer het ABP: dat voert een marktconform beleggingsbeleid (overigens zonder daarbij op grote successen te kunnen bogen), waarbij niet specifiek wordt gezocht naar de belegging met optimale externe effecten. Banken als ASN en Triodos stellen wat dat betreft zwaardere eisen. Onomstreden zijn hun criteria niet; zo staat Triodos positief tegenover homeopathie, wat sommigen als een vorm van oplichting beschouwen.

Dat pseudo-subsidies een slecht idee zijn, betekent niet dat de overheid zich geheel buiten de kredietverlening moet houden. Na het uitbreken van de huidige financieel-economische crisis werden de banken zeer terughoudend ten aanzien van kredietverlening aan bedrijven. Daarmee hebben zij die bedrijven in de problemen gebracht en aldus de crisis versterkt. Dat is een vicieuze cirkel die de overheid moet doorbreken.

Anders dan het betalingsverkeer heeft de kredietverlening geen nutsfunctie. Een betaalrekening moet iedereen kunnen krijgen, net als een aansluiting op het elektriciteitsnet en de waterleiding. Maar niet iedereen kan krediet krijgen; daar is een beoordeling van de kredietwaardigheid voor nodig, waarbij vertrouwen een essentiële rol speelt. Wie bij de ene bank wordt afgewezen moet elders een tweede kans kunnen krijgen. In een crisisperiode kan het gewenst zijn dat de overheid via de systeembanken die zij overneemt of ondersteunt bedrijven aan krediet helpt. Maar dat mag geen structureel arrangement worden. Bankonderdelen die zich met bedrijfskredieten bezighouden moeten daarom altijd terug naar de markt. Duidelijk moet zijn dat iedereen die zijn geld voor dit doel aan een bank toevertrouwt risico's loopt die niet door de overheid zijn afgedekt, in ruil voor een hogere rente.

IMPERFECT TOEZICHT

Uit het bovenstaande kunnen we afleiden wat de eisen moeten zijn waaraan een nieuw bancaire stelsel moet voldoen:

- > Er moet ten minste één bank zijn waar iedereen over een betaalrekening kan beschikken waarvan het saldo door de overheid wordt gegarandeerd;
- > De betreffende bank dient een fatsoenlijk rentebeleid te voeren zonder trucs met valutadagen en extreem lage rentes op rekeningen van passieve spaarders;
- > Het dient transparant te zijn bij welke banken het saldo door de overheid wordt gegarandeerd en bij welke niet;
- > De Nederlandse staat dient de risico's van het verlenen van garanties aan financiële instellingen te kunnen dragen.

Hoe zou zo'n nieuw stelsel eruit kunnen zien? Ik doe een voorzet, in de hoop daarmee anderen tot een bijdrage aan de discussie te inspireren.

Het risico dat de overheid loopt bij het garanderen van bankrekeningen wordt gedeeltelijk

bepaald door de kwaliteit van het toezicht. Als dat perfect zou zijn, zou geen bank ooit voor een faillissement komen te staan en zou de garantie zich dus over alle banken kunnen uitstrekken. Wanneer dan ook nog wordt voorgeschreven dat om onder die garantie te vallen banken geen klanten mogen weigeren en dat zij een fatsoenlijk rentebeleid moeten voeren, is aan alle eisen voldaan.

De vraag is hoe realistisch dit scenario van perfect toezicht is. In de huidige situatie zijn de banken aan een viervoudig toezicht onderhevig. Er is de accountant, die moet nagaan of de balans een juist en volledig beeld geeft van de bezittingen en verplichtingen. Er is de Raad van Commissarissen, die mede op basis van de accountantsrapporten het beleid van de Raad van Bestuur beoordeelt. Er zijn de 'rating agencies', die aangeven welk risico beleggers lopen

Toezichthouders zijn minder goed opgewassen tegen collectieve verdwazing dan tegen collectieve slechtheid

wanneer ze hun geld aan een bepaalde bank toevertrouwen. En dan is er de Nederlandsche Bank (DNB), die ervoor moet zorgen dat banken niet omvallen.

Het is duidelijk dat al deze toezichthouders hebben gefaald — en ook elders in de wereld ging het zo. Terecht pleit het kabinet ervoor om de rating agencies onder toezicht te stellen. In plaats van banken toe te staan hun eigen accountant te kiezen zou je die kunnen laten aanwijzen door DNB of je zou, om Europese aanbestedingsprocedures te voorkomen, DNB over een eigen accountantsdienst kunnen laten beschikken. Het instellen van een vijfde toezichthouder, op Europees niveau, is ook een veelgeuite wens.

Maar zal dit voldoende helpen? Toezichthouders als de OPTA en de NMa zijn nuttig omdat ze bedrijven kunnen afhouden van

acties die anderen benadelen. Toezichthouders in de financiële sector kunnen voorkomen dat mensen ertoe verleid worden te veel te lenen of tegen ongunstige condities — al is de praktijk dat zo iets pas achteraf gecorrigeerd wordt. De banken hebben echter vooral *zichzelf* te gronde gericht, als gevolg van collectieve verdwazing. Beleggingen leken verantwoord zolang andere banken ze ook deden.⁹

Toezichthouders zijn minder goed opgewassen tegen collectieve verdwazing dan tegen collectieve slechtheid, omdat ze zelf deel uitmaken van het sociale milieu waarin de collectieve verdwazing heerst. Achteraf kun je stellen dat DNB had moeten vragen of de bankiers eigenlijk zelf wel begrepen waar ze mee bezig waren, maar dat was in strijd geweest met de sociale codes. Toezichthouders op dit niveau zijn ook niet slimmer dan degenen op wie toezicht wordt gehouden. De Nederlandsche Bank maakte zich afhankelijk van de rating agencies. Toezichthouders die bij een specifieke bank een risico signaleren, weten dat het bekend maken daarvan kan leiden tot een run op de bank — en dat maakt hen extra voorzichtig.

BEPERKINGEN

60 Omdat er ook bij scherper toezicht altijd risico's blijven, zou men de (impliciete) garantie die nu geldt voor systeembanken, alleen van toepassing kunnen verklaren op rekeningen van Nederlanders en van natuurlijke en rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd. Dan moet Europa wel erkennen dat het hier gaat om diensten van publiek belang. En het blijft de vraag of het voldoende is om de maatschappij te beschermen tegen de collectieve verdwazing van bankiers.

Wil men het publiek door de overheid gegarandeerd betaalverkeer kunnen aanbieden zonder risico's die de overheid niet kan dragen, dan zal men slechts de betaalrekeningen moeten garanderen van banken waar minder risico gelopen wordt dan bij de meeste banken tot nu toe. Een belangrijk punt daarbij is het gevaar dat

kleeft aan beursverhandelde aandelen. De koers van dergelijke aandelen is onderhevig aan allerlei irrationele processen. Ontstaat er een hype waardoor de koersen van een bepaalde bank dalen, dan gaan mensen hun geld daar weghalen en wordt de overheid op haar garantiebepalingen aangesproken.

Bovendien geeft de aandeelhoudersmacht ruimte aan allerlei avonturiers om plannen door te drukken waarvan als ze goed aflopen

Het worden een beetje saaie banken, waar niet zoveel winst wordt gemaakt. Daar staat tegenover dat de kosten laag zijn

de aandeelhouders profiteren, maar waarbij de overheid een deel van het risico draagt. De praktijk heeft geleerd dat toezichthouders onvoldoende in staat zijn om dergelijke plannen te verhinderen. Wat helemaal niet zou moeten worden toegestaan is dat banken aandelen in elkaar aanhouden, die dan tegen de dagkoers op de balans komen te staan. Daarmee vergroot men de instabiliteit van het systeem.

Een verdergaande stap zou zijn limitatief te omschrijven welke activiteiten door de staat gegarandeerde banken mogen ontplooiën. Men kan eisen dat ze alleen gegarandeerde leningen verstrekken, bijvoorbeeld aan de rijksoverheid zelf, aan de Bank Nederlandse Gemeenten en aan instellingen waarvoor een waarborgfonds geldt. Het rijk loopt dan met het verstrekken van garanties geen risico's die men niet toch al loopt. In beperkte mate zouden dergelijke banken ook persoonlijke leningen kunnen verstrekken, bijvoorbeeld door rood staan mogelijk te maken of door gegarandeerde hypotheekleningen te verstrekken. De bank kan ook spaarrekeningen mogelijk maken, althans voor zover er voldoende veilige beleggingsmogelijkheden zijn (maar met de huidige staatsschuld is dat geen

probleem). Wellicht zouden klanten via zo'n betaalbank ook een effectenportefeuille kunnen beheren, maar de bank mag zelf geen beleggingsfondsen en garantieverzekeringen aanbieden — daarvoor moet men elders zijn.

Het worden een beetje saaie banken, waar niet zoveel winst wordt gemaakt. Maar daar staat tegenover dat de kosten laag zijn. Je hebt een grote computer nodig, een aantal geldautomaten en wat punten waar geld kan worden afgestort. Er zijn weinig hoogbetaalde bankiers nodig en die mogen best zonder stropdas op hun werk komen. Dat geeft juist meer vertrouwen. Er hoeven ook geen bonussen te worden verstrekt.

De vraag is wel of een dergelijke bank niet wordt weggeconcurrereerd door meer avontuurlijke banken, wanneer die op spaar- en betaalrekeningen meer rente gaan bieden ter compensatie van het ontbreken van een overheidsgarantie. Naarmate de schrik over de huidige bankencrisis verder verdampt, groeit de kans hierop. Er zou dan toch weer een situatie kunnen ontstaan waarin zoveel mensen hun geld hebben toevertrouwd aan een avontuurlijke bank, dat de overheid dergelijke banken niet failliet kan laten gaan.

Op twee manieren kan hier iets tegen worden gedaan. De eerste maatregel kan zijn dat banken die niet voor een overheidsgarantie in aanmerking komen verplicht worden om dat bij al hun communicatie-uitingen aan te geven — naar analogie van teksten als 'in het verleden behaalde resultaten geven geen garantie voor de toekomst' (bij beleggingsproducten), 'lenen kost geld' (bij reclame voor leningen) en 'roken is dodelijk' (op sigarettenpakjes). In de Wet financiering decentrale overheden (Fido) zou een bepaling moeten worden opgenomen die overheidsinstellingen verbiedt om hun geld aan banken zonder overheidsgarantie toe te vertrouwen.

Een verdergaande maatregel is de voorwaarden die gelden voor het aanbieden van betaalrekeningen te laten samenvallen met de voorwaarden voor een overheidsgarantie. Gelet op het maatschappelijk belang van het betalingsverkeer

is dat heel goed te verdedigen. In die situatie zal er sprake zijn van twee typen banken die naast elkaar functioneren: enerzijds banken die het betalingsverkeer als hoofdtaak hebben en waar saldi volledig door de overheid worden gegarandeerd, anderzijds banken die het financieren van bedrijven als hoofdtaak hebben en waarbij beleggers weten dat ze risico lopen.

Deze tweedeling lijkt op het onderscheid tussen spaarbanken en investeringsbanken dat door anderen bepleit is en waarvan het kabinet zegt dat het niet uitvoerbaar is. Een verschil zit echter in de verzorging van het betalingsverkeer. Aan de vergunning die daarvoor nodig is kan men stringente voorwaarden verbinden, zodat durfbanken daar niet voor in aanmerking komen. Dan nog zouden investeringsbanken zo

Het zou beter zijn om betaalbanken te hebben die eigendom zijn van de overheid — zoals vroeger de Postgiro en de RPS

groot kunnen worden dat ze als systeembank gaan functioneren. De enige maatregel daartegen lijkt het stellen van een maximum aan de omvang van banken. Het splitsen van banken die risicodragende transacties uitvoeren lijkt de aangewezen weg. Beleggers hebben dan ook meer mogelijkheden om hun risico's te spreiden. Het samenvoegen van de zakenbanken van ABN Amro en Fortis is, in dit licht, een slecht idee.

De BETAALBANK

Wat te doen als banken in de verleiding komen hun vleugels verder uit te slaan dan toegestaan is volgens de bepalingen van de garantieregeling? De sanctie daarop kan niet zijn dat dan de garantie wordt ingetrokken, want dat zou een run op de bank doen ontstaan. De garantie zou dan juist vervallen zijn wanneer mensen hem nodig hebben.

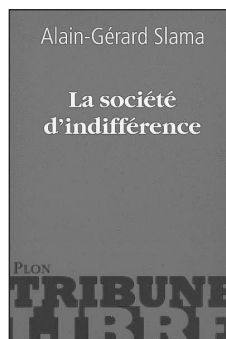
Daarom zou het beter zijn om betaalbanken te hebben die eigendom zijn van de overheid, zoals vroeger de Postgiro en de RPS — niet omdat overheden feilloos bankieren (wij herinneren ons de Groninger Kredietbank en de Zuid-Hollandse Ceteco-affaire), maar wel omdat fouten zich in dat geval beter laten corrigeren. Als er iets misgaat kan de overheid de verantwoordelijke personen straffen, in plaats van de bank zelf en daarmee de rekeninghouders.

De huidige status van ABN Amro en Fortis maakt het mogelijk zo'n bank te creëren. Daartoe zouden de onderdelen van deze banken die het betalingsverkeer binnen Nederland verzorgen moeten worden afgesplitst van de rest. De afgesplitste delen zouden dan moeten worden samengevoegd tot *De Betaalbank*, die de status van maatschappelijke onderneming kan krijgen.

Noten

- 1 *Kabinetsvisie toekomst financiële sector*, Tweede Kamer 2008-2009, 32 013 nr. 1, p. 34-35.
- 2 Zie ook P. Bordewijk, 'Requiem voor de Postbank', in: *De leunstoel*, jrg. 6 nr 11, www.deleunstoel.nl of www.paulbordewijk.nl/artikelen/407.
- 3 H. van den Doel e.a. (1966), *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA*, Amsterdam: Polak & Van Gennep, p. 32, 71.
- 4 J.W. Veluwenkamp (1986), *De totstandkoming van de Postbank*. Amsterdam: Postbank.
- 5 *De totstandkoming van de Postbank*, p. 24-28.
- 6 *Kabinetsvisie toekomst financiële sector*, p. 36.
- 7 R. Smits, 'ABN-AMRO weigert jonge republikeinen als klant', in: *De Republikein*, jg. 4 nr 4, december 2008, p. 49.
- 8 TK vergaderjaar 2008-2009, *Aanhangsel* nr. 793.
- 9 Een vergelijkbare hype, zij het met een kleinere reikwijdte dan de bankencrisis, voltrok zich eerder in de telecom-wereld. In de jaren negentig van de vorige eeuw werden kabelnetten overgenomen tegen prijzen die nooit konden worden terugverdiend. Later werden volstrekt onverantwoorde bedragen voor UMTS-licenties geboden. KPN is er bijna failliet door gegaan. Zie: P. Bordewijk (2004), *Goud in de grond. De geschiedenis van draadomroep en kabeltelevisie toegespitst op Stads Kabel Leiden*, Leiden: Primavera Pers, p. 158-160.

Wat drijft Sarkozy?



Abus de pouvoir

François Bayrou, Parijs, Plon 2009

La Reine du monde — Essai sur la démocratie d'opinion

Jacques Julliard, Parijs, Flammarion 2008

La société d'indifférence

Alain-Gérard Slama, Parijs, Plon 2009

SAM ROZEMOND

Is de Franse president Nicolas Sarkozy een populist? Het hangt er maar vanaf wat men daaronder wil verstaan. Alain Duhamel, sterjournalist bij onder meer *Libération*, beantwoordt de vraag bevestigend, omdat hij het begrip opvat als het vertolken van collectieve emoties.¹ Maar put Sarkozy ook zijn denken en handelen uit die troebele bron? Dan lijkt de term nog eerder

Over de auteur Sam Rozemond was wetenschappelijk adjunct-directeur van Instituut Clingendael en voorzitter van de redactieraad van s&d.

Noten Zie pagina 69

van toepassing op Ségolène Royal, twee jaar terug zijn rivale in de eindstrijd om het Élysée, met haar 'participatieve democratie', 'politieke volksjury's' en haar boude bewering dat ze haar politieke lijn uitzet door te luisteren naar de Fransen. Hier past de uitroep van wijlen onze minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales: 'Ach, hou toch op, het volk weet niet wat het wil.'² Want het volk behagen is onbegonnen werk en ook heel wat anders dan een segment van het electoraat paaien of ontzien. Frankrijk kent een kiesstelsel met — behalve voor het Europees Parlement — twee stemronden, culminerend in

een duel om het hoogste ambt. Daar is het zaak om, per district of landelijk, meer dan de helft van de stemmen te behalen. Dit noopt hoe dan ook tot breed harken. In hoeverre nu is Sarkozy meestentijds bezig met, in woord en daad, een potentiële meerderheid te bedienen meer dan met het volgen van een eigen koers?

Menigeen veronderstelde de afgelopen twee jaar, meewarig of geboeid, dat Sarkozy een soort ongeleid projectiel zou zijn en dat diens dikwijls vreemde optreden voortkwam uit haastige spoed. Inderdaad is ongeduld een tweede natuur en dit zal, naar het zich laat aanzien, niet veranderen na zijn flauwte bij het joggen van eind juli. Het is zijn kracht, net als bij een Mitterrand, Merkel of premier Fillon het geduld dat

Menigeen veronderstelde de afgelopen twee jaar, meewarig of geboeid, dat Sarkozy een soort ongeleid projectiel was

juist is. Van zijn kant vermoedde verleden jaar nog Jacques Julliard, prominent historicus en columnist van het weekblad *Le Nouvel Observateur*, achter het frenetieke activisme geen groot plan; hij schreef dat Sarkozy zijn kompas uitzet op de publieke opinie.³

64 Afgelopen voorjaar rekenden twee andere auteurs met die zienswijze grondig af. Zij ontwaren een lang volgehouden streven bij Sarkozy, namelijk het streven om het aan hen beiden dierbare republikeinse model te ontmantelen en te slopen — dus niet om het volk te gerieven, maar uit eigen aandrif. Het betreft een boek van de gematigd rechtse Alain-Gérard Slama, professor in de politicologie en steunpilaar van de *Figaro*.⁴ En het andere werk komt van de in het politieke centrum opererende gewezen presidentskandidaat François Bayrou, die zich vlak voor de Europese verkiezingen van juni jl. in een tv-debat liet provoceren tot een woeste

uithaal naar Groenen-aanvoerder Cohn-Bendit en daarmee zijn eigen politieke toekomst verknoeide. Dit laatste neemt niet weg dat we aan zijn recente campagne wel een bestseller overhouden met veel passages die het niveau van een partijpolitiek pamflet overstijgen.⁵



Doelmatigheid

Tal van politieke affaires rond de huidige Franse president komen voorbij in de boeken van Slama en Bayrou: gevallen van machtsmisbruik, intimidatie, doelbewuste afbraak van de publieke sector en zo meer.⁶ Uiteraard blijven ook beruchte, al dan niet onbesuisde, uitlatingen niet onvermeld — zoals: een onderwijzer kan wanneer hij op zijn tenen gaat staan nog niet tippen aan de vormende waarde van de pastoor; rijkdom is de beste indicator voor maatschappelijk welslagen; schulden maken is een teken van hoop en dus van maatschappelijke voorspoed (die uitspraak dateert wel van vóór de kredietcrisis); voortaan zullen geen stakingen meer de aandacht weten te trekken; de inwoners van Afrika dienen zich te voegen in de vooruitgang om alsnog volledig mens te worden; Moskou heeft het volste recht in Georgië de Russisch-talige minderheid te beschermen (alsof men Hitler hoort over Sudetenland...). Stuk voor stuk uitlatingen die niet door de volkswil waren opgedrongen.

Vier elementen aan de hand waarvan Bayrou en Slama de echte presidentiële drijfveer onderzoeken verdienen een korte weergave. Dit zijn: 1. het belang van politieke beginselen in het algemeen; 2. laïciteit; 3. gelijkheid voor de wet als basis voor het samenleven van burgers in een staatsverband; en 4. de scheiding der machten.

Om met het eerste punt te beginnen: volgens Slama tart Sarkozy alle juridische, constitutionele, intellectuele en morele principes waarop de Franse consensus dient te berusten. Zulke principes acht de president een te strak keurslijf voor zichzelf, te verstarrend om de hem voor ogen staande 'hervorming' van de samenleving te kunnen doorvoeren. Hij wisselt de principes

daarom graag in voor de enkele maatstaf van de efficiëntie. Sarkozy hangt een Angelsaksisch utilitarisme aan, dat zich alleen de vraag stelt of iets in de praktijk werkt. Welnu, aldus Slama, experimenteren op grond van efficiëntie en doelmatigheid op de afzienbare — en dus korte — termijn zal het altijd afleggen tegen beproefde principes, waarin denkwerk en ervaring van generaties ligt besloten. Deze uitgangspunten maken meer kans op houdbaarheid, omdat ze verder afstaan van de waan van de dag. Bayrou sluit zich hierbij aan. Maar voorop staat dat elk maatschappelijk contract en zeker het samenleven binnen een niet organisch gegroeid land als Frankrijk, naleving vereist van een aantal centrale beginselen. Daar breekt Sarkozy mee omdat dit hemzelf goeddunkt, niet om aan een breed gedeelde publieke opinie tegemoet te komen.



Laïcitéit

Ook Sarkozy's kijk op religie is in hoge mate utilitair. Bij allerlei gelegenheden, voor een gehoor van om beurten christenen, moslims en joden, onderstreept hij het nut van godsdiensten in het algemeen — en van uitzicht op een hiernamaals in het bijzonder — voor moraal, politiek en maatschappelijke vooruitgang. Een ver verleden herleeft bij hem, zij het dat er in vroeger eeuwen sprake was van een band tussen troon en altaar terwijl het nu, in de woorden van Bayrou, gaat om altaren in het meervoud. De president omarmt namelijk niet slechts een enkele confessie als bondgenoot, maar om het even welke geloofsgemeenschap — met inbegrip van de islam.

Op zichzelf is het al ongehoord dat een Frans staatshoofd zich zo ver op geestelijk terrein begeeft. Beide auteurs achten dit een flagrante schending van de neutraliteit van de republiek. Maar de belijdende rooms-katholiek Bayrou gaat in zijn kritiek verder: hij noemt het grievend voor zijn levensovertuiging om de waarde daarvan af te lezen aan het praktische nut. Bovendien houdt hij medechristenen die

zich laten lokken door zoveel aandacht voor het Opperwezen voor dat, wanneer deze president vrijuit religie als nuttig mag aanprijzen, een opvolger haar met evenveel recht schadelijk mag noemen. Ook ruimt hij, bij het invoeren van naar zingeving en verlossing convergerende religies, geen plaats in voor ongelovigen. En ten slotte nog wordt de onderwijswereld, pijler van de samenleving, gedemotiveerd als zijnde onbekwaam om, even goed als de clerus, waarden aan nieuwe generaties over te dragen. Daar komt dan nog bovenop dat Sarkozy met zijn multiculturele maatschappijvisie gelovigen opsluit in hun eigen collectief verband. Ook in dat opzicht wordt het maatschappelijk verdrag ondermijnd, omdat het oude model van Rousseau en de Franse revolutie geen bemiddelende groeperingen tussen individu en staat erkent⁷, laat staan een overheid die daar met voorbijgaan aan de burgers steun gaat zoeken om haar politiek te legitimeren.

Met Voltaire, Napoleon I, Balzac, Tocqueville⁸ heeft de utilitaire kijk op godsdienst en haar onmisbaarheid voor een publieke moraal in Frankrijk een lange voorgeschiedenis. Die houding leek echter al meer dan een eeuw lang staatkundig overwonnen. Geen wonder dan ook dat Paul

Was er in vroeger eeuwen sprake van een band tussen troon en altaar, nu gaat het om altaren in het meervoud

Cliteur de Franse *laïcité* onbedreigd waande.⁹ Maar na twee jaar Sarkozy is het discussiepunt terug. Wat opvalt is hoe weinig twijfel de beide zelf gelovige Franse auteurs hier toelaten. Het staat voor hen gewoon vast dat de rede in staat is een adequate moraal te ontwikkelen. Slama rekent tot de voornaamste postulaten van zijn humanistisch denken dat 'la raison sans Dieu peut fonder une morale'. Ook de toch meer

kerkse Bayrou roept uit: 'Als burger accepteer ik de gedachte niet dat er geen moraal zou bestaan zonder welke godheid dan ook.' Begin dit jaar wierp zelfs de voorzitter van de koepel van joodse instellingen in Frankrijk Sarkozy vanuit 'de joodse traditie en de boodschap van de Verlichting' tegen dat religies niet de enige obstakels vormen tegen het kwaad.¹⁰ Wat beweegt de president (aangenomen dat het hier — gezien de herhaling — om meer gaat dan flaters, zoals Duhamel mild veronderstelt¹¹): Is het Sarkozy, die toch de reputatie heeft zich dagelijks meer druk te maken over aardser zaken, werkelijk ernst? Of hoopt hij een gepassioneerde minderheid bestaande uit diep gelovigen electoraal aan zich te binden, calculerend dat bij de rest van de bevolking onverschilligheid op dit punt het zal winnen van intellectuele scherpslijperij? Of biedt hij op deze manier graag compensatie voor zijn turbulente privéleven? In beide laatste gevallen richt hij zich dus tot een segment van het electoraat, maar dit staat — zoals gezegd — niet gelijk aan populisme.



Gelijkheid

Een ander kernbeginsel dat het bij Sarkozy telkens moet ontgelden is gelijkheid voor de wet. Niet alleen omringt hij zich al sinds de dag van zijn inauguratie uitsluitend met magnaten en sterren uit de wereld van bankwezen, industrie, media en massacultuur, dezen ontvangen van hem ook onverholen gunsten, waarbij ministers en anderen zich hebben neer te leggen.

66 Ook op een breder front zet Sarkozy de aanval in op de *égalité*. Als minister van Binnenlandse Zaken kende hij al aan het instrument van de positieve discriminatie een centrale rol toe, mede ten opzichte van religieuze gemeenschappen. Slama acht dit van alle aanslagen op het model van het maatschappelijk contract nog de meest bedenkelijke. Aan dat contract committeren burgers zich immers in de veronderstelling dat anderen net zo behandeld zullen worden als zijzelf. De wederkerigheid die Rousseau aan de basis legt van zijn rechtsbestel raakt bij

Sarkozy geheel zoek. En wanneer minderheden worden bevoordeeld op grond van bepaalde collectieve kenmerken, zullen alle groepen tegen elkaar willen opbieden in etnische, religieuze of overige aan identiteit ontleende aanspraken.

De wederkerigheid die Rousseau aan de basis legt van zijn rechtsbestel raakt bij Sarkozy geheel zoek

Ter wille van een voorkeursbehandeling worden zij aangezet te wedijveren in het profileren van onderlinge afwijkingen: een centrifugaal mechanisme dat elke vorming van een *volonté générale* in de weg staat.

Slama schrijft dat al onder Mitterrand de verkeerde weg is ingeslagen met quota voor vrouwen in bepaalde sectoren. Weliswaar geldt hier uiteraard niet het bezwaar van het tegen elkaar opbieden van groepen; het zijn er maar twee. Het sociaal contract moet het echter hebben van gelijke kansen voor ieder individu. Ook Bayrou is van mening dat een dringend noodzakelijk beleid gericht op non-discriminatie haaks staat op het voortrekken van bevolkingsgroepen. (Hij wil kennelijk niet zover gaan als Rob Wijnberg, die bijvoorbeeld de hoedanigheid van vrouw voor bepaalde functies als een verdienste wenst aan te merken, zodat de meritocratie formeel niet wordt ondergraven.)¹² Julliard van zijn kant heeft het over de *république des citoyens* die plaatsmaakt voor een *république des quotas*. Ten aanzien van vrouwen mag dit dan een gunstige uitwerking hebben gehad, hiermee kwam wel 'de worm in de vrucht', omdat zo hele bevolkingsgroepen tot rechtssubjecten werden. En na de sekse en de etnische afkomst volgt de godsdienst. Ook met sommige subsidies aan religieuze koepels is het al zover. Slama signaleert terloops nog een (ook wel in Nederland vertoonde) valse voorstelling van zaken als zou zelfs de loop-

baan van de Amerikaanse president Obama vrucht zijn van positieve discriminatie. Sarkozy's bemoeienis met in het bijzonder de islam is spontaan opgekomen en vindt enkel bijval in kringen van moslims zelf, waar zijn electorale aantrekkingskracht vanwege andere beleidsonderdelen hoe dan ook gering is.

Julliard merkt bij het boek van Bayrou op: 'De republiek is een voortreffelijk strijdros tegen het aanwijsbare machtsmisbruik; maar zij vormt daarmee nog geen antwoord op de problemen van het moment.' Dit is nog maar de vraag. Bayrou stelt immers ook Sarkozy's ideologische (dus niet slechts utilitaire) streven naar meer sociale ongelijkheid aan de kaak, zoals dat onder meer blijkt uit diens beperking van vermogens- en successiebelasting. Ongelijkheid als doel — en dus niet als noodzakelijk kwaad — tast niet alleen de republiek in de kern aan, maar ook het draagvlak voor economisch crisisbeleid. Uit een oogpunt van populisme zou ook deze aanpak onverklaarbaar zijn.



Machtenscheiding

Neemt de scheiding der machten een even cardinale plaats in het Franse staatkundige denken in als andere beginselen? Volgens de vermaarde socioloog Raymond Aron niet. 'La tradition politique française est plutôt celle de Rousseau que celle de Montesquieu', zo schreef hij ooit.¹³ In elk geval heeft de Franse politiek altijd moeite gehad een evenwicht te vinden tussen parlementaire en uitvoerende functies. De justitie heeft het zelfs nooit tot een zelfstandige derde macht gebracht, nu zij alleen is geroepen om de in wetgeving neergeslagen volkswil in een diennende rol te vertolken. Niettemin is de manier waarop Sarkozy ministerraad, parlementaire meerderheid, ambtenarij en justitie achter zijn zegekar wenst te binden zonder precedent, al veroorloofden zijn voorgangers zich soms ook verregaande vrijheden.

Voor een naar de geest van de Franse revolutie levende intellectuele elite is met name

de minachting voor de verkozen volksvertegenwoordiging een gruwel. Sarkozy zet de parlementaire meerderheid naar zijn hand, dankzij een doorslaggevende stem bij het vergeven van portefeuilles en zetels en bij het bepalen van subsidies voor en grenzen van kiesdistricten. Ambtenaren in het presidentieel paleis houden zich ook niet langer in en vegen parlamentsleden publiekelijk de mantel uit. Nu is een versterkte positie van de regeringsleider in Europa een meer algemeen verschijnsel en kan de Franse president zich beroepen op een persoonlijk kiezersmandaat, maar de manier waarop Sarkozy probeert ook zijn greep op de justitie te versterken is bijna overal elders on-

De manier waarop Sarkozy ministerraad, parlementaire meerderheid, ambtenarij en justitie achter zijn zegekar wenst te binden is zonder precedent

denkbaar. Het mag dan zo zijn dat het kleineren van afgevaardigden en magistraten soms bij een breed volksdeel goed valt, maar intussen is toch de herhaaldelijk geschoffeerde eerste-minister populairder dan Sarkozy zelf.

In het kader van de scheiding der machten schenken Slama, Bayrou en Julliard ruim aandacht aan de bedreigde onafhankelijkheid van de audiovisuele en schrijvende media als noodzakelijk element in een staatkundige balans. Zij hekelen de 'vraatzucht' van Sarkozy die ten koste gaat van een vrije pers. De lange hand van de president leverde al een reeks van ontslagen journalisten op, dankzij nauwe vriendschapsbanden met uitgevers en tv-magnaten. Dit optreden mist zijn verdere intimiderende werking in de vorm van zelfcensuur niet. Ook is Sarkozy doende de benoemingen aan de top van de publieke omroep in eigen hand te nemen en zenders financieel van zich afhankelijk te

maken, mede door inperking van etherreclame. Dit alles wijst intussen eerder op een drang tot volksmennerij dan op een behoefte om zich door het volk te laten menen.

Is met deze machtsbelustheid nu het pleit beslecht? Bayrou vestigt bij gebrek aan beter zijn hoop op het internet — voor een breder publiek nog de enige buiten de greep van de president gebleven informatiebron, met haar pluriformiteit en haar geheugen. Aan dit laatste hecht hij extra belang omdat de president moedwillig, door dagelijkse beheersing van het nieuws met nieuw spektakel, andere onderwerpen uit het zicht houdt en zodoende gedachtevorming en deliberatie frustreert. Zelfs de rechtsschendingen volgen elkaar in zo'n hoog tempo op dat het publiek murw raakt. Overigens, ook ministers worden, als gezegd, doorlopend met presidentiële initiatieven en beleidsuitspraken op hun eigen ambtsterrein overvallen.

Sarkozy vormt zeker een gevaar voor gangbare democratische verhoudingen, maar niet vanwege zijn populisme: hij bepaalt zelf de agenda

68 Julliard staat aanzienlijk sceptischer tegenover de invloed van het web, maar een alternatief tegenwicht voor de presidentiële macht draagt hij niet aan, behalve een armzalige oproep aan het adres van de oppositie om het publieke debat te organiseren. Een van de zwakke punten in Rousseau's leerstuk van de *volonté générale* is diens antwoord op de vraag hoe die ontstaat: de minderheid ontdekt vanzelf wel dat ze zich vergist. Deze disciplinerende rol wordt nu volgens Julliard steeds meer vervuld door een continue stroom van opiniepeilingen, die dissident denken ontmoedigt. De Rekenkamer heeft trouwens onlangs vastgesteld dat nogal wat peilingen op kosten van het Élysée

worden gemanipuleerd. Hoe futiel Julliards oproep tot een ordelijk Frans debat onder regie van de oppositie is, spreekt wel uit het feit dat hij, in afwijking van zijn langdurige gewoonte, bij de Europese verkiezingen van juni jl. niet heeft gestemd op de socialistische partij, maar op Cohn-Bendit. Van deze laatste valt misschien veel te verwachten in termen van tumult, maar geen serene publieke gespreksleiding.



Een Franse Amerikaan

Nicolas Sarkozy vormt zeker een gevaar voor gangbare democratische verhoudingen, maar niet vanwege zijn populisme: hij bepaalt zelf de agenda. Indien Zijderveld¹⁴ gelijk heeft met zijn stelling dat populisme aanhang vergaart op een negatieve noemer, dan ligt hier hoe dan ook voor geen enkele regering, laat staan voor een daadkrachtig president als Sarkozy, op den duur een optie. Nemen we met Arie van der Zwan¹⁵ aan dat iedere populist zich opwerpt als buitenstaander ten opzichte van gevestigde centra, dan is Sarkozy, langdurig wroeter in het hart van de Parijse politiek, daarvan de absolute tegenpool. En verklaren we met René Cuperus¹⁶ tot hoofdkenmerk van populisme dat, in een valse tweedeling, voor 'het volk' wordt gekozen tegen 'de elite', dan valt Sarkozy ook hier ver buiten: hij heeft zich twee jaar lang opzichtig met de top van de jetset geafficheerd.

Sarkozy onderscheidt zich doelbewust van de typisch Franse intellectuele elite waartoe zijn voorgangers wel graag werden gerekend — niet omdat hij een zoon is van de immigratie, want dat geldt voor de helft van de Franse culturele toplaag, maar omdat hij aanvoelt dat anti-amerikanisme uit de tijd raakt. Die stemming heeft met hem de top van de republiek bereikt. Zo spreekt hij onverzorgd Frans, bedient hij zich in het openbaar van schuttingtaal, schampert hij over een zeventiende-eeuwse Franse literaire klassieker en mag hij zich graag voluit associëren met Amerikanen, inclusief George W. Bush en wielrenner Lance Armstrong. Omdat lang niet iedereen, zeker in de gezeten burgerij, van zijn

stijl gediend is, heeft Sarkozy sinds zijn verkiezing aan populariteit ingeboet. Maar voor het overige heeft dat meer te maken met tegenvalende koopkracht dan met zijn immateriële beleidsprogram of zijn breuk met Gaullistische tradities in de buitenlandse politiek. In elk geval trok hij aan het langste eind bij de Europese verkiezingen, zij het wel met hulp van blunderende tegenstanders.

Voor nadere duiding van het verschijnsel Sarkozy kunnen we goed terecht bij een vorig jaar verschenen boek van Jean-Marie Colombani, oud-hoofdredacteur van *Le Monde*. Het draagt de veelzeggende titel *Un Américain à Paris*.¹⁷ Colombani noemt het amerikanisme van de president zijn 'ideologische kern'. Sarkozy koestert zijn beeld van de Verenigde Staten, waar de uitvoerende macht geheel draait om de persoon van de president, waar maatschappelijk slagen wordt gemeten in geld, waar de godsdienst nog bindend werkt, waar positieve discriminatie niet wordt geschuwd en waar politiek kan samengaan met een voyant privéleven. Dit laatste maakt deel uit van een in Frankrijk tot voor kort onbekend verschijnsel, in 'franglais' *peopolisatie* genoemd, dat nadrukkelijk te onderscheiden is van inhoudelijk populisme.

Noten

- 1 *La marche consulaire*, Plon 2009, p. 57v.
- 2 Citaat bij Anton C. Zijderfeld, *Populisme als politiek drijfzand*, Amsterdam 2009, p. 104.
- 3 *La reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*, Flammarion 2009 (Prix du livre politique 2008), p. 29. Overige verwijzingen naar Julliard uit zijn columns in de *Nouvel Observateur* d.d. 8 januari, 30 april en 7 mei 2009.
- 4 *La société d'indifférence*, Plon 2009.
- 5 *Abus de pouvoir*, Plon 2009.
- 6 Voor een meer journalistieke kroniek van alle escapades en incidenten, zie Sarkozy, *la cassure sociale. Histoire d'un divorce entre le Président et les Français*, City Editions 2009.
- 7 Zelfs politieke partijen en vakbonden werden in de loop van de negentiende eeuw maar met moeite in het Franse politieke denken geïncorporeerd.
- 8 Zie van Balzac vooral zijn *Médecin de campagne* en over Tocqueville uitvoerig Agnès Antoine, *L'impensé de la démocratie. Tocqueville, la citoyenneté et la religion* Fayard 2003.
- 9 *God houdt niet van vrijzinnigheid*, Amsterdam 2004, p. 71.
- 10 *Le Monde*, 15 februari 2008.
- 11 A.w., p. 103.
- 12 Rob Wijnberg, *Nietzsche & Kant lezen de krant*, Amsterdam 2009, p. 218.
- 13 Maandblad *Preuves*, april 1955/50, p. 10.
- 14 A.w. p. 34.
- 15 *De uitdaging van het populisme*, Amsterdam 2003, p. 13.
- 16 *De wereldburger bestaat niet*, Amsterdam 2009, p. 105. Ook in Frans wetenschappelijk spraakgebruik (Pierre-André Taguieff e.a.) staat het anti-elite element centraal.
- 17 *Un Américain à Paris*, Plon 2008.

Waar eindigt de academische vrijheid?

Wat is academische vrijheid? De jurist verwijst ons naar het archaisch geformuleerde artikel 23 van de Grondwet. Veel staat daar niet, in elk geval niet waar de academische vrijheid begint of waar ze ophoudt.

Elke onderzoeker kent het begin: de academische vrijheid begint met de sensatie van het doen van een ontdekking en met het vrije debat daarover. Het einde van de academische vrijheid kan zich in vele vormen aandienen: de onderzoeker moet zich voegen naar het onderzoeksprogramma en de daarin gemaakte keuzes, hij moet subsidiabele voorstellen maken waar geld mee te verdienen valt, zij moet niet uit de toon vallen bij de heersende mening in haar vakgebied. Het einde kan ook scherper zijn: als besturende machten iemand een half of een heel beroepsverbod opleggen.

70 Dat komt voor. Toen de universiteit waar ik werk afspraken maakte met de katholieke kerk over het in de universiteit opnemen van de theologische opleiding, bedong de kerk een onderwijsverbod voor theologen die van de lijn van de kerk afweken. Tot schande van de universiteit werd daarmee ingestemd. Voor collega Frans Vosman, hoogleraar christelijke ethiek en spiritualiteit, zou dat besluiten grote gevolgen hebben. In een wetenschappelijk artikel opperde hij de gedachte dat tussen heteroseksualiteit en homoseksualiteit geen waterscheiding zit: hetero en homo delen een en hetzelfde lustvolle verlangen om ontmoet te worden in seks. Dit inzicht plaatst volgens Vosman het homohuwelijk in een ander licht. Zijn oproep tot begrip ging de bisschoppen te ver. Vosman mag nu zijn ideeën niet meer ter discussie voorleggen aan de Tilburgse theologiestudenten, wel nog aan de studenten religiewetenschappen. Er loopt een muur door de universiteit, de academische vrijheid is begrensd.

De kwestie-Ramadan is ingewikkelder. In Rotterdam liep het universiteitsbestuur aan de leiband van het gemeentebestuur, dat een bruggebouwer zocht met academische allure. Toen de gemeente op politieke gronden genoeg kreeg van Ramadan, had de Erasmus Universiteit opeens ook genoeg van deze succesvolle docent. Ramadan werd ontslagen op basis van wat niet meer kan zijn dan een gelegenheidsargument: zijn programma's voor de Iraanse staatstelevisie. Dat hij in die uitzendingen de uit oogpunt van academische vrijheid moedige taak op zich nam om tegen de normen en waarden van de heersende ayatollahs in te gaan en dat hij het geweld tegen betogers scherp had veroordeeld, was niet relevant. Zo dient zich nu de wonderlijke uitkomst aan dat een universiteit die zich van het begin af aan niet realiseerde dat de kunst van het bruggenbouwen iets heel anders behelst dan academisch onderzoek en debat nu met een beroep op Democratie en Vrijheid een wetenschapper ontslaat die eerder lof dan blaam verdient voor zijn stellingname in wat er nog over is van het vrije Iraanse debat.

Van de beroepsverboden waarvan in deze twee kwesties sprake is, kan een verkeerde voorbeeldwerking uitgaan. Waar zelfs de Grondwet ons niet verder brengt, is het cruciaal dat een heldere definitie van academische vrijheid wordt hooggehouden: nodig zijn onbelemmerd onderzoek en open debat, zonder beperkingen, niet gebonden aan andere criteria dan die van de wetenschappelijke methode zelf. Erasmus zou beroepsverboden als die van Vosman en Ramadan hebben gehekelde, dat weet ik zeker — in een postuum te verschijnen *Lof der Botheid*.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad s&d



DE WERELDBURGER BESTAAT NIET

Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt

RENÉ CUPERUS

We leven in gevaarlijke tijden. De internationale kredietcrisis heeft ons in de eerste echte globaliseringscrisis gestort. Dat is niet alleen een financieel-economische crisis, maar ook een sociale en morele crisis.

In *De wereldburger bestaat niet* zoekt René Cuperus de pijngrens van de veranderingen op. Op het scherp van de snede analyseert hij hoe de Europese middenklassensamenlevingen onder druk staan van de 'globaliseringsopstand' van pseudo-kosmopolitische elites. En waarom middenpartijen als de PvdA en het CDA dreigen

te bezwijken onder de maatschappelijke krachten van dynamiek en onbehagen die op hen inbeuken.

Gevraagd: een fundamentele 'reset' van het vastgelopen economisch-maatschappelijke systeem door een minder losgezongen en zelfzuchtige elite.

De wereldburger bestaat niet (Amsterdam: Bert Bakker, 2009, ISBN 978 90 3513 192 7) is voor €19,95 verkrijgbaar in de boekhandel.

- 3 COLUMN **MARIJKE LINTHORST**
- 4 INTERVENTIE
- ERIK JURGENS** Duitse les
- RUBEN POST** Op naar de republiek
- MARTIN BUIJSEN** Dubbelzinnigheid in de zorg
- WILLEMIJN VERKOREN** Appels en peren
- JOB VAN AMERONGEN** Gezelligheid kent een tijd
-
-

De populistische verleiding

- 12 **HENK TE VELDE** Steeds opnieuw het wiel uitvinden — Golven van populisme in Nederland
- 19 **KOEN VOSSSEN** Hele en halve populisten — Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat
- 26 **GERRIT VOERMAN** Van Mao tot marketing — Over het populisme van de sp
- 33 **RUUD KOOLE** De populismeparadox
- 39 **RIK PEETERS** Het kanaal van de onvrede — Waarom populisten de democratie een dienst bewijzen
-
-

DEBAT *Moet de aow-leeftijd omhoog naar 67 jaar?*

- 43 **LEO HARTVELD** ‘Zware beroepen zullen niet worden ontzien’
- 46 **WILLIAM MOORLAG** ‘De hervorming van de aow kan rechtvaardiger’
- 51 **HARRY VAN DALEN** ‘Maak Nederland vergrijzingsproof’
-
-

- 55 **PAUL BORDEWIJK** De bank als nutsbedrijf

BOEKESSAY

- 63 **SAM ROZEMOND** Wat drijft Sarkozy?
- 70 **ELZINGA / WITTEVEEN** Waar eindigt de academische vrijheid?



JAARGANG 66 NUMMER 9 2009

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften

Homeopathisch socialisme

Die Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) heeft bij de verkiezingen van 27 september miljoenen kiezers verloren. Uit onderzoek blijkt dat bijna alle andere partijen stemmen van de sociaal-democraten hebben afgesnoept. De christen-democraten zijn steeds minder conservatief geworden en werden zodoende aantrekkelijk voor de SPD-achterban. Ook de liberalen wisten hun pragmatische politiek goed te verkopen aan voormalige SPD-stemmers. Bovendien koos een flink aantal sociaal-democraten voor de oud-communisten van Die Linke, vooral vanwege hun heldere ideologische boodschap.

Deze versnippering zegt veel over het probleem van de SPD: ze is als een legpuzzel uiteengevallen. Die vorm van fragmentatie duidt op een euvel waar meer Europese sociaal-democratische partijen aan lijden: een gebrek aan politieke voorspelbaarheid. Een smoelloze partij wordt een huis waar iedereen mag schuilen, maar waar slechts weinigen zich thuis voelen.

De oorzaken zijn divers. In Duitsland speelt een organisatorisch probleem. Al jaren is er een slopende stoelendans aan de gang. Potentiële leiders draaien om elkaar heen en zodra iemand gaat zitten, begint een ander aan de stoelpoten te zagen. Had de SPD tussen 1946 en 1991 vier verschillende voorzitters, sinds 1991 versleet ze er al elf. Natuurlijk hoeft de partij niet terug naar de tijd van leiders als Bebel, Brandt en Ollenhauers, die gemiddeld twintig jaar aan de macht waren, maar een beetje continuïteit kan geen kwaad.

Intussen is de chaotische personele bezetting slechts een symptoom van het ware probleem. Net als veel van haar zusterpartijen is de SPD ten prooi gevallen aan het 'homeopathisch socialisme'. Dat is politiek waarbij de ideologie net zo lang verdund wordt, tot alleen de verpakking nog sporen van de werkzame stof bevat. Die

verpakking belooft heel wat — maar wie in paniek 'een echte oplossing' voor problemen zoekt, kiest vaak een zwaarder medicijn.

Het is niet nieuw voor de sociaal-democratie om zichzelf ten koste van haar eigen ideologie aan te passen aan de realiteit. Dat daarmee kiezers verloren gaan is ook geen nieuws. De ene keer werd het 'revisionisme' genoemd, de andere keer 'de derde weg'. Maar inmiddels lijkt verdere verdunning haast onmogelijk. Sociaal-democratische partijen staan voor de keuze: óf ze gaan door op de huidige weg en kiezen voor pure pragmatiek — en dan kan de roos best worden vervangen door een tulp of een chrysanthe — óf ze gooien het roer om en gieten een scheut socialistische ideologie bij hun toekomstplannen.

De tweede optie is de aantrekkelijkste, maar ook de moeilijkste — want de transformatie van een matte bureaucratistische partij in een polariserende politieke partij vereist fikse investeringen. Tot de Duitsers lijkt de noodzaak hiervan langzaam maar zeker door te dringen. Direct na de nederlaag werden onder anderen Sigmar Gabriel en Klaus Wowereit naar voren geschoven. Met name die laatste zal zich niet snel naar het politieke midden laten drukken. Sociaal-democratie met een uitgesproken arbeidsbeleid en een begin van samenwerking met Die Linke staan hoog op de agenda. De vraag is alleen of de zaak niet eigenlijk al verloren is.

Voor de PvdA is het nog niet te laat. Zij kan leren van het Duitse debacle en duidelijkheid scheppen. Durf ondubbelzinnig links te zijn. Dat Wowereit en Gabriel uitgerekend burgemeester van de hoofdstad en het ecologisch geweten van de partij zijn, zal voor Wouter Bos en Mariëtte Hamer wellicht een extra motivatie zijn.

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN
Redacteur s&d

Plasterk over Brinkman

Op 30 september jl. stuurde minister Plasterk zijn visie op het rapport van de commissie-Brinkman — voluit: Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers — naar de Tweede Kamer. De meeste kranten berichtten dat de minister vindt dat er een gedeeld bezorgsysteem moet komen voor de dagbladders en dat de kranten omroepprogramma's moeten kunnen uitgeven. Raadpleging van de brief leert echter dat de minister dit niet met zoveel woorden schrijft.

In de passage over het bezorgsysteem legt hij uit dat het algemene mededingingsrecht in een uitzondering voorziet voor samenwerkingen die een technische of economische vooruitgang dienen, mits de gebruikers profiteren van het kostenvoordeel dat de samenwerking oplevert, de samenwerking niet verder gaat dan strikt noodzakelijk en er voldoende concurrentie in de markt blijft. Het is dus aan de branche om een samenwerking op het vlak van de distributie tot stand te brengen die aan deze voorwaarden voldoet. Ten aanzien van de programmeergegevens verwijst de minister naar het algemene beleid dat verstrekking van programmeergegevens tegen redelijke vergoeding kan en moet plaatsvinden, maar dat gratis verstrekking in strijd is met de Mediawet en ook niet tot een wezenlijke innovatie bij de kranten zal leiden. Dat laatste had het College van Beroep voor het Bedrijfsleven al in 2004 beslist, in een zaak die was aangespannen door de *Telegraaf*.

Op deze beide punten doet de minister dus niet meer dan de commissie-Brinkman juridisch de les te lezen. Dat doet hij ook bij de fiscale voorstellen van de commissie en de voorstellen tot samenwerking tussen de publieke omroep en de pers. Op dit laatste punt krijgt de commissie zelfs een klein juridisch college over wat er op grond van de Mediawet en de daarop gebaseerde beleidsregels van het Commissariaat van de Media zoal kan en

mag. Plasterk roept partijen op om op de deze weg verder te gaan, maar, zo voegt hij eraan toe, '... dit vergt een forse aanpassing in denken en werken, aan beide kanten. De vraagstukken liggen zowel in de sfeer van de organisatie en exploitatie als op het juridische vlak'. Hierop volgt een beschrijving van wat die juridische en organisatorische problemen behelzen.

Voor het overige bevat de brief niet veel meer dan de mededeling dat de minister het Bedrijfsfonds voor de Pers zal verzoeken om een subsidieregeling te ontwerpen voor innovatieve journalistieke projecten. En ja: er wordt nog een klein blikje jonge journalisten op overheidskosten opengetrokken. Over het veel grotere probleem van hoe de kranten in het internettijdperk overeind moeten blijven zwijgt de minister. Dat kan hij ook, aangezien de commissie in haar rapport over deze prangende kwestie niet veel substantieels op te merken heeft. Uit de passage in de brief waarin de minister de door de commissie voorgestelde internetheffing afserveert, lijkt het verwijt door te klinken dat de commissie dieper had moeten ingaan op de brede discussie die over nieuwe exploitatiemodellen wordt gevoerd. Hij is zelfs zo vriendelijk om de commissie tien vindplaatsen aan de hand te doen waar over dat onderwerp meer informatie te vinden is.

De minister is het met de commissie eens dat de stand van zaken bij de regionale media 'weinig vrolijk stemt'. Alleen op dit punt bevat de brief een concrete toezegging, namelijk dat de minister zal onderzoeken of hij de Mediawet moet veranderen om crossmediale samenwerking op regionaal niveau mogelijk te maken. Wat dit zal betekenen voor regionale monopolies (die nu al zorgwekkend zijn), zegt hij niet, maar dat had de commissie-Brinkman ook onbesproken gelaten. Misschien kan in het aangekondigde onderzoek de vraag worden betrokken of het destijds wel zo'n goed idee was om de publieke financiering van de lokale en regionale media bij het Rijk weg te halen: nu

INTERVENTIE

zijn de lokale en regionale media totaal afhankelijk geworden van de lokale en regionale overheden die zij juist moeten bewaken.

Lezing van het rapport-Brinkman en de brief van de minister sterkt mij in mijn overtuiging dat politieke partijen de hoogste prioriteit moeten geven aan fundamentele gedachtevorming over medialeid in het internettijdperk, met zijn volkomen nieuwe manieren van communiceren en de opkomst van volstrekt nieuwe media. Een goede leidraad daarvoor biedt het WRR-rapport *Focus op functies* (2005), dat de politiek veel te snel in de bureaulade heeft gelegd. In dat rapport adviseert de Raad om publieke functies van media media-onafhankelijk te definiëren en bijbehorende media-onafhankelijke interventies (bestuurlijk en financieel) te zoeken. Dat is een verstandig advies, dat grondige herziening van de Mediawet onontkoombaar maakt. Nu focust de wet niet op functies, maar op de organisatie en financiering van de publieke omroep. Die zal een rol blijven spelen, maar een voorkeursbehandeling ten opzichte van kranten en nieuwe media-organisaties verdient hij niet. Een multimediaal landschap vraagt om een veel opener concessiestelsel, langs de lijnen die de WRR heeft voorgesteld.

EGBERT DOMMERING

Hoogleraar Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam

Tegen de nieuwe uitbuiting

Op 18 juli jl. betoogden de SP-Kamerleden Ulenbelt en Karabulut in de Volkskrant dat Nederland een systeem van werkvergunningen moet invoeren ‘teneinde niet de fouten te maken van veertig jaar geleden’ en onze arbeidsmarkt zich gedoseerd te laten ‘bedienen’ van arbeidsmigranten. Hun artikel maakt duidelijk dat ze weinig hebben geleerd van de ontwikkelingen op de Europese arbeidsmarkt sinds de val van de Muur en de uitbreiding van de Europese Unie.

De liberalisering van Oost-Europese markten zorgde voor een uitverkoop: de financiële sectoren in de nieuwe lidstaten worden gedomineerd door westerse banken, grondstoffen zijn in westerse handen, wat er aan rendabele industrieën is overgebleven is door westerse kapitaalbezitters overgenomen. Tegelijkertijd steeg de werkloosheid tot ongekende hoogten. Dat probleem, in combinatie met aanzienlijke welvaartsverschillen tussen de nieuwe en de oude lidstaten en krapte op de arbeidsmarkt in het westen werkte arbeidsmigratie in de hand.

Lang voordat Nederland (net als andere landen) beperkingen ging opleggen aan het vrije verkeer van mensen maakten handige Nederlandse koppelbazen, vaak onder de dekmantel van een agentschap of uitzendbureau, gebruik van de grote vraag naar werk in het westen en het grote aanbod in het oosten. Opererend in een grijs gebied dat overigens al langer bestond, ontweken zij willens en wetens de geldende arbeidswetgeving en collectieve afspraken. De roep om flexibilisering van de arbeidsmarkt had er toch al voor gezorgd dat controle op naleving van de regels als bedilzucht werd gezien.

De nieuwe migranten gingen het werk opknappen in sectoren waar geen Nederlandse werknemer meer voor te vinden was. De juridische beperkingen op de arbeidsmigratie joegen mensen de illegaliteit of schijnzelfstandigheid in. Uit talrijke studies blijkt dat veel Oost-Europese werknemers onder hun niveau werken, gelet op vakbekwaamheid en scholing. Ze verrichten zwaar, weinig aantrekkelijk werk en het duurt jaren voordat sprake is van enige opwaartse mobiliteit. Mensen betalen voor de ‘bemiddeling’, voor de huisvesting, voor het vervoer en ze zitten op alle mogelijke manieren vast aan hun bemiddelaar.

In die studies wordt ook overtuigend aangetoond dat, voor zover er van verdringing op de arbeidsmarkt al sprake was, dit verschijnsel zich vooral afspeelde op de zwarte markt — met één uitzondering: op de reguliere arbeidsmarkt kwamen voormalige gastarbeiders en hun nakomelingen in de knel. Dat bemiddelaars eerder te motiveren zijn voor snel binnenlopen met kneedbare Oost-Europeanen dan voor het oplossen van het maatschappelijke probleem van de tekortschie-

INTERVENTIE

tende arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen zal geen verbazing wekken. Dat is iets wat die Oost-Europeanen moeilijk te verwijten valt.

Wat moet de politieke conclusie van dit alles zijn? Natuurlijk worden de mensen in de oude wijken die nu worden opgescheept met Oost-Europese migranten, via huisjesmelkers in hun buurt neergepoot, niet wijzer van het feit dat ons bruto nationaal product is gestegen dankzij de uitbreiding van de Europese Unie. We kampen met een enorm verdelingsvraagstuk: hoe verdelen we onze welvaart, de Nederlandse en de Europese? Dat lijkt mij de eerste prioriteit.

Daarnaast moet de nadruk komen te liggen op het ontwikkelen van een goed regelwerk voor de arbeidsmarkt — en op naleving en controle van die regels. Werknemersrechten moeten worden versterkt via collectieve afspraken en collectieve actie. De bevoegdheden van de arbeidsinspectie dienen te worden verruimd. Betrokken partijen moeten eenmaal gemaakte afspraken nakomen — zoals het bonafide uitzendwezen met een nalevingsbureau al beoogt te doen. De politiek moet de strijd tegen koppelbazen, huisjesmelkers en nieuwe vormen van uitbuiting krachtig opvoeren. Aan het halfslachtige beleid tegen zwartwerken (dat nu veelal wordt gedoogd zolang het om landgenoten gaat) en tegen het omzeilen van regelgeving moet dringend een einde komen.

De PvdA moet zich hardmaken voor het klassieke uitgangspunt van gelijk loon voor gelijk werk — en niet, zoals de SP doet, voor een Europese arbeidsmarkt waarvan we ons ‘bedienen’ als dat zo uitkomt.

6 JAN CREMERS
Voormalig lid van het Europees Parlement voor de PvdA

Toets wél aan de Grondwet

Op 9 juli 2009 is door de ministers Ter Horst en Hirsch Ballin de Staatscommissie Grondwet geïnstalleerd. Belangrijke opdrachten voor deze

onafhankelijke commissie zijn het vergroten van de betekenis van de Grondwet voor burgers en het verbeteren van de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en het internationale recht (zie: www.staatscommissiegrondwet.nl). Het zou een goede zaak zijn als tot de concrete adviezen van de commissie de oprichting van een Constitutioneel Hof blijkt te behoren.

Op dit moment laten burgers van Nederland principiële juridische disputen veelal op Europees niveau beslechten. Doordat ons rechtsstelsel geen toetsing aan de Grondwet kent, komen constitutionele kwesties in de eerste plaats terecht bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg en daarnaast bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg, waarna uitspraken in de vorm van Europese jurisprudentie terugkomen in Nederland. De betekenis van de Nederlandse Grondwet is in dit geheel voor veel burgers onvoldoende zichtbaar. Uit onderzoek is gebleken dat landen met een Constitutioneel Hof beduidend minder rechtsvragen voorleggen aan het EHRM. Het zou goed zijn als ons nationale juridische systeem zodanig werd ingericht dat ook wij onze juridische disputen in het algemeen zelf kunnen oplossen.

S&D 2009/3 opent met de column ‘Toetsing aan de Grondwet’ van Douwe Jan Elzinga. Deze betoogt — en ik meen dat standpunt wel vaker in het politieke debat te beluisteren — dat het uitgangspunt van ‘het primaat van de politiek’ in gevaar zou komen als constitutionele toetsing zou worden ingevoerd. Dat is een vreemde redenering. In de trias politica gaat het immers om de wetgevende, de uitvoerende én de rechtssprekende macht — die behoren dus *alle drie* tot het politieke domein. Samen vertegenwoordigen zij de staatsmacht. De ‘balance of powers’ is erin gelegen dat de drie machten onafhankelijk van elkaar opereren.

Door te hameren op het primaat van de politiek sluit Elzinga niet alleen de rechterlijke macht uit van het politieke domein, maar negeert hij ook een belangrijke functie die de rechterlijke macht heeft: rechtsbescherming bieden aan de burger. In feite ondergraaft hij met zijn stellingname de positie van de rechter als een met macht beklede

INTERVENTIE

vertegenwoordiger van de burger tegenover de uitvoerende en wetgevende macht — alsof wij de rechterlijke macht niet nodig hebben! Een redering als die van Elzinga speelt al diegenen in de kaart die de PvdA regentesk gedrag verwijten.

In onze huidige Grondwet wordt de zeggenschap van de rechter ten opzichte van de uitvoerende macht geregeld, maar niet de positie van de rechter ten opzichte van de wetgevende macht. Daardoor is de rechterlijke macht in Nederland onvoldoende in staat om haar bijdrage aan de ‘balance of powers’ te leveren. Die leemte wordt nu opgevuld door de twee genoemde Europese hoven. Inrichting van een Constitutioneel Hof zou een veel betere oplossing zijn: door de Grondwet beter te voegen in de Europese juridische systemen herkrijgt zij haar nationale betekenis voor de burger en ontstaat er meer congruentie tussen de Nederlandse en de Europese jurisprudentie.

Over een jaar komt de Staatscommissie Grondwet met haar advies, waarna het parlement zich erover zal buigen — genoeg reden voor een diepgaande publieke discussie over dit onderwerp.

LAURENT VAN DER MAESEN

Directeur European Foundation on Social Quality

Lessen uit de sixties

Onlangs las ik *Nixonland*, een boek (uit 2008) van de Amerikaanse historicus en journalist Rick Perlstein over de ondergang van een schijnbare progressieve consensus in het Amerika van de jaren zestig en de opkomst van een conservatieve tegenbeweging geleid door Richard Nixon. Het lezen van deze bestseller is voor een PvdA-lid een verontrustende ervaring: de overeenkomsten tussen de Amerikaanse *liberals* uit de periode 1964-1972 en Nederlandse sociaal-democraten van tegenwoordig zijn treffend.

Om te beginnen springt de moeizame verhouding tussen politiek actieven en hun achterban in het oog. De Amerikaanse *liberals* waren van oudsher overwegend afkomstig uit een smalle sociaal-culturele elite. Die werd in zekere zin

slachtoffer van haar eigen succes: door de *New Deal*-politiek van Roosevelt en zijn opvolgers werd nieuwe welvaart gecreëerd waardoor een nieuwe, grote blanke middenklasse ontstond met een bijbehorende massacultuur. Erg veel moeite om hun minachting voor deze cultuur te verbergen deden de *liberals* niet: al in de jaren vijftig lieten ze zich erop voorstaan geen televisie te bezitten, terwijl dat nieuwe medium dan nog maar amper onder de mensen was. Deze zelfgekozen afstand tot de middenklasse kwam hen in 1968 duur te staan, toen Richard Nixon er wél in slaagde het vertrouwen van de *silent majority* te winnen. Die kloof tussen voorhoede en achterban — en ook: de jarenlange ontkenning ervan — is een probleem dat ook de PvdA parten speelt.

Een tweede overeenkomst schuilt in de technocratische opstelling van zowel de Amerikaanse *liberals* in de sixties als de huidige PvdA. Terwijl in brede kring de onvrede groeide, bleven de *liberals* kalm. Allerlei maatschappelijke ophef wimpelden zij weg als onterecht en onbelangrijk, zich beroepend op de ‘responsible literature in the field’. Illustratief zijn de gouverneursverkiezingen in Californië van 1966. Gouverneur Pat Brown, een Democraat, moest het opnemen tegen een rijzende ster aan Republikeinse zijde, Ronald Reagan. Vertrouwend op zijn goede staat van dienst in de afgelopen periode, stelden Brown en zijn campagne team dat de overwinning hem niet kon ontgaan. Niets bleek minder waar. Reagan won, onder meer dankzij zijn felle standpunten inzake drugs en pornografie. Wat is de les voor PvdA'ers? Dat bestuurlijke prestaties, hoe belangrijk op zichzelf ook, hooguit indruk maken op een kleine groep ingewijden, maar niet op het bredere kiezerspubliek: dat wil duidelijke politieke standpunten. Zelfs vaardig en kordaat optreden in een onstuimige crisistijd biedt geen garantie voor beloning door de kiezers — een waarheid die de Europese verkiezingen van juni jongstleden helaas nog eens voor ons hebben onderstreept.

Een laatste gelijkennis betreft het niet op waarde schatten van de grieven die mensen over het voetlicht brengen. George McGovern, die in 1972 de Democratische presidentskandidaat was, gaf

INTERVENTIE

hiervan blijkt toen hij de uiterst hevige, zelfs geweldadige protesten van blanken tegen het integreren van blanke en zwarte scholen een 'symbool' noemde, waarachter de werkelijke problemen van de mensen schuilgingen. Vergelijk dat eens met de opstelling van PvdA'ers in met name de grote steden die jarenlang spanningen rond de integratie van minderheden, moslims in het bijzonder, ontkenen. McGovern verloor dik, zoals bekend.

Perlstein is van mening dat de *liberals* hun verlies en het succes van de conservatieve *backlash* aan zichzelf te wijten hebben. Je zou Nixonland daarom ook kunnen lezen als een 'omgekeerde handleiding' voor progressieve bewegingen: hoe zet je jezelf op achterstand ten opzichte van rechtse, conservatieve populistten? Het antwoord: via vervreemding van de kiezer, een fixatie op ratio in plaats van emotie en ontkenning en onderschatting van de politieke werkelijkheid. Op deze wijze hebben de Amerikaanse *liberals* de conservatieven, Richard Nixon in het bijzonder, net dat extra zetje gegeven.

Net als in het Nixonland van toen ligt in het Nederland van nu de politieke munitie voor het oprapen. Geert Wilders en andere rechtse populistten zullen dus nog wel een tijdje van zich doen spreken. Maar wie zegt dat de PvdA hen daarbij een handje moet helpen?

PETER KERKHOF

PvdA-lid te Haren

8 Obama en de Europese paradox

Atlantic crossings. Social politics in a progressive age — onder die titel schreef de Amerikaanse historicus Daniel Rodgers een fascinerend boek over de wederzijdse beïnvloeding van progressieven in de Verenigde Staten en Europa tussen 1870 en 1940. Het beroemdste voorbeeld was de *New Deal* van president Roosevelt. Die werd voor een belangrijk deel ontworpen en uitgevoerd door beleidsmakers die in Europa hun opleiding hadden geno-

ten. Op haar beurt werd de *New Deal* een grote inspiratiebron voor progressieve politiek aan de andere kant van de Atlantische oceaan. Eenzelfde soort progressieve kruisbestuiving deed zich voor toen Bill Clinton president van de vs werd en Tony Blair premier van het Verenigd Koninkrijk. Er vormde zich een gemeenschappelijke oriëntatie rond de as Washington-Londen, met de Derde Weg als label.

Nu, na een periode van verwijdering in de lange Bush-jaren, is het de verkiezing van president Barack Obama die progressieve denkers, politici, adviseurs en beleidsmakers opnieuw bij elkaar brengt om over de oceaan heen ervaringen uit te wisselen, van elkaar te leren en een gemeenschappelijke richting te ontwikkelen. De eerste grote transatlantische ontmoeting tussen progressieve denktanks, adviseurs en beleidsmakers vond begin oktober plaats in Madrid, georganiseerd door het Center for American Progress (CAP), de Obama-denktank en de Fundación Ideas, een nieuw opgerichte op de PSOE gerichte denktank in Spanje. Grote afwezige: de Franse ps. Grote aanwezige: de Wiardi Beckman Stichting.

Onder het motto *Towards a Global New Deal en Building prosperous, sustainable and integrated societies* richtte de conferentie zich op kernthema's als integratie en diversiteit, de omschakeling naar een energiezuinige economie, post-crisis economisch beleid (is een nieuwe industriepolitiek nodig en mogelijk?) en armoedebestrijding op internationale schaal. Voor dit onderdeel was de Nederlandse minister voor ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders een van de sprekers, die een lans brak voor hervorming van VN, Wereldbank en IMF, als voorwaarde voor een noodzakelijke doorbraak in internationale samenwerking.

Maar natuurlijk ging het ook over de politieke en electorale vooruitzichten van links in Europa en de vs, zeker nu de verschillen daartussen zo in het oog springen. Met dramatische sociaal-democratische verkiezingsuitslagen voor het Europese parlement achter de rug en de historische nederlaag van de SPD vers in het geheugen, wijkt de situatie van de Europese sociaal-democraten pijnlijk ver af van die van de Democraten in de vs. Matt Brown

INTERVENTIE

en John Halpin van CAP analyseerden deze uiteenwijkende ontwikkeling als ‘de Europese paradox’: terwijl de Europese samenlevingen doortrokken zijn van sociaal-democratische waarden, ja in feite sociaal-democratische maatschappijen zijn geworden, verliezen de sociaal-democratische partijen electoraal steeds meer terrein aan hun *compassionate conservative* concurrenten en aan populistten ter linker- en rechterzijde. In de vs is sprake van een tegengestelde beweging: terwijl de Amerikaanse samenleving grote afstand bewaart ten opzichte van sociaal-democratische waarden en bijvoorbeeld uiterst wantrouwig staat tegenover een grotere rol van de overheid (zie de huidige perikelen van de president om zijn hervorming van het gezondheidsstelsel door het Congres te krijgen), is het electoraat door de verkiezing van de Democratische president Obama sterk in progressieve richting opgeschoven.

De beroemde *pollster* (politiek adviseur en kiezersonderzoeker) Stan Greenberg had in dit verband op de Madrileense conferentie een verstandig advies. Obama en de Democratische partij, zo luidde zijn analyse, hebben hun buitengewoon gunstige verkiezingsresultaat in 2008 behaald als gevolg van een specifieke politieke en maatschappelijke constellatie in de vs. Clintons verkiezing in 1992 ging gepaard met de omvorming van de Democratische partij van een ‘industriële’ naar een ‘moderne’ partij en bood daarmee een leervolle ervaring voor progressieve partijen in Europa. Maar terwijl Europeanen graag van alles willen leren van de overwinning van Obama, is dat eigenlijk niet goed mogelijk. De constellatie in Europa is een heel andere — en aanzienlijk minder gunstig voor gematigd links. De sociaal-democraten kachelen al ruim een decennium electoraal achteruit: een structureel en niet te onderschatten verschijnsel, aldus Greenberg.

Simon Hix, hoogleraar aan de London School of Economics, liet een vergelijkbare waarschuwing horen. De electorale positie van de sociaal-democratie staat sterk onder druk. Vooral hoger opgeleiden en beter betaalden blijven de sociaal-democratie nog wel trouw, maar onder laag- en ongeschoolde kiezers verliest zij terrein. Dergelijke

sociologische trends kunnen heel sterk zijn, maar er blijft vanzelfsprekend ruimte over voor partijen om slechter of beter op deze trends in te spelen. En dan valt op dat sociaal-democratische partijen — niet alleen in Nederland — veel van hun professionele en organisatorische competenties lijken te zijn kwijtgeraakt. Een Deense politica klaagde over het gebrek aan talent en de slechte scouting en rekrutering binnen hedendaagse sociaal-democratische partijen; anderen meenden dat de sociaal-democratie het campagne voeren verleerd is. Zo was ook nu de SPD-campagne van Steinmeier c.s. volstrekt onder de maat — aldus *Die Zeit*-journalist Werner Perger.

Voor de Duitse en Nederlandse sociaal-democratie geldt daarbij nog dat ze als juniorpartners in regeringen met hun rivalen in het politieke centrum, de christen-democraten, er kennelijk niet goed in slagen politiek-programmatisch uit hun schaduw te komen. Angelsaksische waarnemers hebben nogal eens moeite om de politieke consequenties van deze typisch continentale verhoudingen op waarde te schatten. Sociaal-democraten in eigen land lijken inmiddels aan dezelfde kwaal te lijden. Maar om uit de schaduw van het centrum te komen, zullen de sociaal-democraten niet alleen een duidelijker progressief profiel moeten ontwikkelen, zij zullen vooral ook een politieke profiel moeten kiezen.

Voor electoraal succes is meer nodig dan het — vaak niet eens al te best — management van de beleidssystemen van de publieke sector. *Reinvent politics*, zo was de slotboodschap van John Podesta, topadviseur van president Obama en directeur van het CAP. Verbind *the what* en *the how* niet alleen via technocratisch beleid, maar vooral via nieuwe, aansprekende politieke verhalen. Met die boodschap keerden de verzamelde sociaal-democraten en progressieven, van Finland tot Zuid-Afrika, terug naar vliegveld Barajas.

FRANS BECKER
Adjunct-directeur WBS

RENÉ CUPERUS
Wetenschappelijk medewerker WBS

Vechten voor onze droom

Hoe bevrijdt de PvdA zich uit haar benaderde electorale positie? Niet door vast te houden aan een instrumentele bestuursstijl, betoogt Annelies de Jonge. Een partij die ‘haar visie laat verwateren tot een schamel praatje over eerlijk delen’ zal niet het vertrouwen herwinnen van mensen die voelen dat ze de grip verliezen op de inrichting van hun leven en van de samenleving. ‘Het probleem is dat wij, als partij, niet meer begrijpen wat democratie in wezen betekent: de bescherming van velen tegen een allesoverheersende macht van enkelen.’

ANNELIES DE JONGE

10 Werken aan de spreiding van inkomen, kennis en macht met aan de horizon vrijheid en rechtvaardigheid — zo laat de strijd van de sociaal-democratie zich samenvatten. Ons voertuig is de democratie. Via participatie en medezeggenschap komt macht beschikbaar die nodig is om onrecht, ongelijkheid en onderdrukking in de samenleving te bestrijden. De onzorgvuldige manier waarop de PvdA — net als Europese zusterpartijen overigens — is omgegaan met deze strijd ligt aan de basis van de afkalving van haar electoraat. In plaats van te vechten voor de droom van zelfbeschikking en medebepaling, à la Nobelprijswinnaar Barack Obama, heeft de PvdA haar visie laten verwateren tot een leeg en schamel praatje over eerlijk delen.

Over de auteur *Annelies de Jonge is voorzitter van de PvdA-afdeling Zutphen. Zij is docent Nationale en Europese Politiek aan de Hogeschool Windesheim en medewerker Opleidingen bij het partijbureau van de PvdA te Amsterdam.*

Noten zie pagina 13

Als mensen het gevoel krijgen dat niet tegemoet wordt gekomen aan hun recht op een zo groot mogelijke zelfbepaling en op een zo groot mogelijke medebepaling van de inrichting van de samenleving en als tegelijkertijd het gevoel heerst dat ‘ze’ toch niet luisteren en alleen bezig zijn met ‘hun’ eigen dingen, dan kan het gebeuren dat mensen kiezen voor een sterke hand die bescherming belooft. Fundamentalistische bewegingen spinnen er garen bij, zoals we nu zien gebeuren met de pvv. Het is onacceptabel dat een beweging als de onze nog steeds geen antwoord heeft op de groeiende populariteit van anti-democratische ideologieën. Mijn stelling is dat de oorzaak ligt bij het feit dat wij, als partij, niet meer begrijpen wat democratie in wezen betekent: de bescherming van velen tegen een allesoverheersende macht van enkelen.

Het domein waarop dit manco zich mis-schien wel het scherpst manifesteert is de publieke sector. De ondoordachte omarming door de PvdA van het op afstand zetten en vermarkten van publieke instellingen heeft bijgedragen

aan de overdracht van beslissingsmacht vanuit de overheid, gestuurd en gecontroleerd door de politiek, naar ‘anonieme’ partijen zoals raden van bestuur en aandeelhouders. Die vinden een volksvertegenwoordiging tegenover zich die overwegend reactief optreedt: zij grijpt vooral in als iets niet goed gaat — ‘corrigerend optreden’ heet dat in politiek jargon — met vergaande bureaucratisering als gevolg. Deze aanpak heeft niets meer te maken met het afleiden van maatschappelijke en politieke doelen uit een brede toekomstvisie en juist alles met de inzet van politiek als instrument, puur gericht op ‘resultaten’.

VERLIES AAN ZEGGENSCHAP

Waar in het verleden wederkerigheid tussen staat en burger en tussen burgers onderling centraal stond, is het afnemen van diensten nu verworpen tot een zaak tussen leverancier en consument. Hoe groter de macht, de kennis, het inkomen en de grote mond van de consument, hoe groter de kans dat hij gehoord en bediend wordt. Zie hier de moderne variant op de kloof tussen de ‘haves’ en de ‘have-nots’. De PvdA werkt mee aan de ontwikkeling van een samenleving waarin het recht van de sterkste heerst, met in de hoofdrol directeuren en bestuurders — al dan niet uit de PvdA — die zich niet zelden door eigenbelang (zullen) laten leiden. Dat is een samenleving die niet strookt met onze partijbeginselen en die onze achterban nooit heeft gewenst.

De logica van het private domein is, om met Frank Ankersmit te spreken, ‘maatgevend [geworden] op het domein van de overheid’; een situatie die ons ‘terugvoert naar het middeleeuwse feodalisme: het politieke systeem dat publieke bevoegdheden in handen legde van private actoren’ en individuen tot horigen maakte.¹ De politiek en dus de burger — van lokaal tot Europees niveau — blijft met lege handen achter. De regie over sectoren als de sociale woningbouw, de zorg en het onderwijs is uit handen gegeven. Als er problemen

rijzen, rest politici weinig anders dan moord en brand schreeuwen — zie de recente ophef over torenhoge bestuurderssalaries of de kritiek op plannen van zorgverzekeraars om geprivatiseerde ziekenhuizen over te nemen.

De onzorgvuldig vormgegeven marktwerking in de publieke sector heeft ertoe geleid dat de waarborg voor sociale samenhang, te weten de democratische orde, is verstoord. Het effect is een machtig maatschappelijk middenveld in combinatie met een gemarginaliseerde rol voor staat en burger. De werkelijke verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur zijn daarmee uit het zicht geraakt. Die behelzen veel meer dan corrigerend optreden alleen: het gaat om regie voeren, richting geven, zekerheid en houvast bieden (onder meer in de vorm van publieke instellingen waarmee mensen zich kunnen identificeren) en fundamentele rechten en vrijheden garanderen. Deze verantwoordelijkheden hadden nooit buiten de invloedssfeer van de democratische politiek mogen worden geplaatst — en daarmee buiten de invloedssfeer van de burger, die van die vermarkte publieke diensten afhankelijk is en er nota bene via belastingen en premies zelf aan meebetaalt.

De PvdA werkt mee aan de ontwikkeling van een samenleving waarin het recht van de sterkste heerst

In geen enkel verkiezingsprogramma van de PvdA komen privatisering en het op afstand zetten van de publieke sector met zoveel woorden voor. Nog nooit is die kwestie tijdens campagnes in eerlijke bewoordingen aan de orde gesteld. Liever praten we over het vergroten van efficiëntie, effectiviteit, eenvoud en keuzevrijheid. Maar duizend canvasacties van de PvdA kunnen niet op tegen het gevoel dat ons door diezelfde partij macht en zeggenschap is ontnomen, zonder dat we daarvoor hebben gekozen.

TEGENMACHT ORGANISEREN

Ooit was de PvdA de partij van de zelfbeschikking en de medebepaling, van de strijd tegen onmacht en onzekerheid. Die PvdA was de partij voor de vrijheid. Nu ervaren partijleden — en breder: de mensen in onze achterban — verlies aan zeggenschap. De woede die werd geuit na het besluit om geen tweede referendum over de toekomst van Europa te houden is daar een

De macht teruggrijpen die verloren ging in de race om het tegemoetkomen aan de eisen van de markt — daar gaat het om

uiting van, net als de verontwaardiging over het uitblijven van een parlementair onderzoek naar de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak, over de aanschaf van de JSF, over de verhoging van de AOW-leeftijd en over het mooie bonuscontract van pakweg Gerrit Zalm. Allemaal zaken die de PvdA in 2006 toch echt op een andere manier in haar verkiezingsprogramma had staan. De partij biedt intussen geen enkel alternatief voor de compromissen die ze sluit. De crisismaatregelen van het kabinet zijn niet in een transparant openbaar debat besproken — ook niet binnen de partij — maar bekonkeld achter de schermen.

- 12 Onderzoek na onderzoek toont aan dat mensen het gevoel hebben dat ze de controle kwijt raken. Dat ze niets meer te zeggen hebben. Dat creëert gevoelens van onrust, onzekerheid en wantrouwen. Nederland is in korte tijd veranderd van een 'high trust country' in een 'low trust country'.² Op straat uit zich dat in asociaal gedrag; op het vlak van levensbeschouwing in de groeiende aanhang voor obscure kerkjes en het terugtrekken in eigen kring; en in de politieke arena in winsten voor achtereenvolgens Pim Fortuyn, de SP, Trots op Nederland, de PVV

en D66 — stuk voor stuk partijen die beloven het systeem ondersteboven te keren ten gunste van de vrijheid van verdrukten.

De stelling van Wouter Bos dat er nieuwe evenwichten gevonden moeten worden³ is wel waar, maar volstrekt onvoldoende uitgewerkt. Zijn analyse schenkt geen aandacht aan de vraag hoe het kómt dat de balans is zoekgeraakt. Daarmee getuigt hij van onvoldoende begrip voor de zorgen en angsten van de in de klem geraakte burger.

Het 'Yes, we can' waarmee Barack Obama in de Verenigde Staten — en ver daarbuiten — een snaar heeft geraakt gaat veel verder dan alleen zorgen dat mensen het een beetje beter krijgen. 'Yes, we can' gaat over het herinrichten van de samenleving langs de weg van de democratie. Het gaat, vertaald naar de Nederlandse context van vandaag de dag, over het teruggrijpen van macht die verloren is gegaan in de race om het tegemoetkomen aan de eisen van de markt. Burgers zijn geen consumenten, de Staat der Nederlanden is geen bv, ministers zijn geen managers, volksvertegenwoordigers zijn geen trouble shooters. 'Yes, we can' gaat over hoop, over het beste uit jezelf halen en samen optrekken tegen onrecht, onderdrukking en uitsluiting.

De oplossing voor de in brede kring gevoelde malaise, voor de onmacht en de onzekerheid, voor het verlies aan zelfbeschikking en medebepaling ligt niet bij de introductie van meer medezeggenschap via bijvoorbeeld referenda, compleet met asymmetrische machtsverhoudingen. De oplossing schuilt in het organiseren van daadwerkelijke tegenmacht, opdat het zelfreinigend vermogen van de democratie weer boven komt te liggen. Voor inspiratie kunnen we te rade gaan bij Joop den Uyl. Lang voordat van vermarkting en privatisering van publieke diensten sprake was, formuleerde deze een opdracht aan de politiek die sindsdien alleen maar aan urgentie heeft gewonnen: 'De politiek dient bij te dragen aan het overbruggen van die formidabele kloof die nog steeds de smalle leidende laag van de grote massa van het volk scheidt waar het betreft

het dragen van verantwoordelijkheid en het nemen van beslissingen.⁴ Politiek is, zo concludeert Anet Bleich terecht, ‘in die visie iets anders dan beheren of besturen en iets meer dan een spel om de macht.’⁵

Aan ons de taak om een antwoord te formuleren op de vraag bij wie vandaag de dag de feitelijke beslissingsmacht berust en, in het verlengde daarvan, bij wie die macht zou moeten

berusten — om te beginnen in de publieke sector. Doen wij dat niet, dan zal onze partij lijdend moeten toezien hoe extremisten en populisten het ideaal van ‘recht en vrijheid voor iedereen via spreiding van inkomen, kennis en macht’ om zeep helpen. Pas als we het antwoord helder voor ogen hebben en er concreet naar handelen, zullen we het vertrouwen dat we verspeelden kunnen terugwinnen.

Noten

- 1 Frank Ankersmit, ‘De plaag van de transactiestaat’, in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep, 2008; p. 17-39; 37.
- 2 Paul Dekker en Eefje Steenvoorden, *Continu onderzoek Burgerperspectieven*, kwartaalbericht 2008/1. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2008; voorwoord.
- 3 Wouter Bos, ‘Congresspeech voor het PvdA Congres d.d. 15 maart 2009 in Utrecht’, zie: www.youtube.com.
- 4 Den Uyl in ‘Inzicht en uitzicht’, zoals geciteerd door Anet Bleich in *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer*. Amsterdam: Balans, 2008; p. 471-472.
- 5 Bleich, 2008; p. 472.

De zichtbare hand

Conditie voor marktwerking in de publieke sector

‘Discussies over marktwerking ontaarden vaak in principiële stellingnamen “voor” of “tegen”, zonder dat men aangeeft waar men precies op doelt,’ aldus **Paul de Beer** en **Rutger Claassen** in de aftrap voor een drieluik rond de vraag: wat is er te winnen bij meer marktwerking in de publieke sector?

Aantrekkelijk is een hogere kostenefficiëntie, aldus **Barbara Baarsma** en **Jules Theeuwes**. Kwaliteitsverlies hoeft dat niet op te leveren. ‘Marktwerking is een machtig instrument dat, mits goed vormgegeven, leidt tot hoge maatschappelijke welvaart.’

Marktwerking biedt perspectief, vindt ook **Romke van der Veen**. Cruciaal is wel een juiste dosering van regulering en toezicht, liefst in combinatie met een governance-code voor managers en bestuurders.

Dik Wolfson wil het ‘voor-wat-hoort-wat’ van de markt transponeren naar de publieke sector. Rekeningen worden bij voorkeur niet in geld vereffend, maar in ‘materiële tegenprestaties, vastgelegd in situationele contracten’.



Over hele en halve markten

PAUL DE BEER & RUTGER CLAASSEN

De komende jaren staan ons ingrijpende bezuinigingen te wachten. Het kabinet wil structureel voor zo'n 35 miljard euro 'ombuigen', dat is zo'n twaalf procent van de totale publieke uitgaven. Dit zal onvermijdelijk met ingrijpende hervormingen in de publieke sector gepaard gaan, want vriend en vijand zijn het erover eens dat een dergelijke doelstelling niet te realiseren valt met de kaasschaafmethode, dat wil zeggen alle uitgavenposten met hetzelfde percentage verlagen. Welke hervormingen het kabinet gaat voorstellen wordt pas volgend voorjaar bekend, maar het lijkt wel zeker dat een deel van de bezuinigingen zal worden gevonden door publieke diensten te verschuiven naar de markt.

16 Het afgelopen decennium is al op diverse terreinen binnen de publieke sector de markt geïntroduceerd. Te denken valt aan het streekvervoer, de gemeentereiniging, de post, de energiesector, de reïntegratie en de gezondheidszorg. Op andere terreinen, zoals het hoger onderwijs, is marktwerking onderwerp van discussie. Voorstanders claimen dat via marktwerking in de publieke sector twee vliegen in een klap worden geslagen: de efficiëntie van de dienstverlening wordt vergroot én de burger krijgt meer keuzevrijheid, waardoor zijn behoeften beter worden bediend. Marktwerking lijkt, met andere woorden, het wenkende perspectief te bieden

Over de auteurs Paul de Beer en Rutger Claassen zijn redacteur van S&D.

van kostenbesparing en kwaliteitsverbetering ineen. Als dit juist is, is meer marktwerking in de publieke sector het middel bij uitstek om aan de bezuinigingstaakstelling van het kabinet te voldoen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Maar de vraag is natuurlijk óf het juist is — of beter gezegd: onder welke condities het juist is.

Om niet later voor voldongen feiten geplaatst te worden, moet de PvdA zich nu de vraag stellen of we verder moeten gaan op de ingeslagen weg. Is meer marktwerking in de publieke sector een goed idee of niet? De artikelen in dit themablok proberen licht te werpen op die vraag. In deze inleiding stellen we een vraag die daaraan voorafgaat: wat *betekent* het invoeren van marktwerking in de publieke sector eigenlijk? Debatten over marktwerking zijn vaak onbevredigend omdat mensen er verschillende dingen onder verstaan. Dergelijke spraakverwarring moeten we proberen te voorkomen.

TWEE HARDE VOORWAARDEN

Van een markt is sprake als aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten aanbieders met elkaar concurreren om de gunst van klanten ('consumenten' dan wel 'burgers'). Op de markt heeft de burger per definitie keuzevrijheid tussen aanbieders, niet slechts tussen opties die door één aanbieder worden geleverd. Ten tweede moet het goed of de dienst op de markt aan vrije

prijsvorming onderhevig zijn. Meestal brengt dat met zich mee dat de aanbieders winst mogen maken en dividenden uitkeren. Alleen dan prikkelen vrije prijzen hen om de klant te bedienen met de scherpste prijs/kwaliteit-verhouding. Op een markt is de koopkracht van de klant bepalend voor wat hij kan aanschaffen. Doordat dit de klant beperkt in zijn keuzes — zijn budget is immers niet oneindig — moet hij zich afvragen wat hem het meest waard is. Dat is een kwestie van ‘putting your money where your mouth is’, zoals de Engelsen zeggen.

Als we dit schema gebruiken, zien we dat veel van de veranderingen in de publieke sector uit het afgelopen decennium die met marktwerking worden aangeduid, daar feitelijk niet zoveel mee te maken hebben omdat niet aan de hierboven geformuleerde voorwaarden is voldaan.

Dit geldt ten eerste voor allerlei vormen van verantwoording en verzelfstandiging binnen de publieke sector. Hierbij blijft er steeds sprake van één aanbieder, en dus van ‘gedwongen winkelering’ voor de klant. Dat steeds meer publieke dienstverleners verantwoording moeten afleggen over hun prestaties — of het nu gaat om ziekenhuizen of scholen — heeft niets met marktwerking te maken. Het is slechts een verscherping van de interne controle binnen de publieke sector. Ook verzelfstandiging van overheidsinstanties die vervolgens als monopolist een publieke taak uitvoeren door aan de burgers een dienst te verlenen, zoals het geval is bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), is geen vorm van marktwerking. Deze wijzigingen in de interne organisatie van de overheid blijven hier dan ook verder buiten beschouwing.

Ook als de overheid, als enige aanbieder, keuzevrijheid in haar aanbod aanbrengt is er nog geen sprake van marktwerking. Dit doet zich voor als de overheid de kosten van publieke diensten in rekening brengt bij de burger die er gebruik van maakt. Toepassing van het profijt-beginsel in het hoger onderwijs of het openbaar vervoer kan hier als voorbeeld dienen. Een iets verdergaande stap is om de burger tegen verschillende prijzen verschillende diensten

aan te bieden. In het hoger onderwijs zou men voor een hogere kwaliteit dan ook een hogere prijs moeten betalen. In beperkte mate gebeurt dit al doordat universiteiten speciale opleidingen aanbieden (zoals *university colleges* en *honours programs*) waarvoor zij van de student een hogere bijdrage vragen. Ook dan is er echter nog geen echte markt, aangezien de prijzen niet worden bepaald in (directe) concurrentie tussen de aanbieders. In beide gevallen is er geen concurrentie en dus zijn er weinig of geen prikkels voor de aanbieders om de efficiëntie van de dienstverlening te vergroten. Men mag immers geen winst maken en loopt vaak zelfs het risico dat kostenbesparing uiteindelijk resulteert in een reductie van het door de overheid beschikbaar gestelde budget.

ECHTE EN QUASI-MARKTEN

Wat is dan wel echte marktwerking? Er zijn twee vormen van marktwerking in de publieke sector die niet helemaal beantwoorden aan het ideaalbeeld van de markt zoals we dat hierboven schetsten, maar die dat etiket toch wel verdienen — ‘quasi-markten’ worden ze genoemd. Daarnaast is er dan nog één vorm van pure marktwerking.

De eerste vorm van quasi-marktwerking in de publieke sector is dat publieke diensten worden uitbesteed aan private aanbieders die met elkaar concurreren — niet om de gunst van de burger, maar om die van de overheid. De private aanbieder die de beste prijs/kwaliteit-verhouding biedt krijgt dan een concessie om gedurende een bepaalde tijd als enige de betreffende dienst aan te bieden. Dit principe is bijvoorbeeld toegepast bij het streekvervoer en in veel gemeenten bij de reinigingsdienst. De burger heeft dan niet meer keuzevrijheid dan voorheen, maar de concurrentie tussen de private aanbieders zou wel tot efficiëntieverhoging — en dus kostenbesparing — kunnen leiden.

Een tweede vorm van quasi-marktwerking doet zich voor als publieke dienstverleners met elkaar concurreren om burgers als klanten te

trekken, maar de overheid de prijs van de dienst bepaalt. Dit betekent dat aanbieders alleen kunnen concurreren door hun diensten zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de burgers. Het onderwijsstelsel is feitelijk op dit principe gebaseerd. Omdat er geen vrije prijsvorming is, is de marktwerking hier niet compleet. Een variant hierop is dat de betreffende dienst door de overheid wordt gefinancierd terwijl de prijs wordt vrijgelaten. Dit is het geval als de overheid aan de gebruikers van voorzieningen een persoonsgebonden budget toekent, zoals in de zorg en bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Een situatie van 'normale' marktwerking wordt hier dicht benaderd. Alleen het feit dat de klant diensten niet uit eigen zak betaalt, maar uit een door de overheid verschaft budget, vormt nog het verschil.

De meest vergaande vorm van marktwerking in de publieke sector is het privatiseren van publieke dienstverlening. Meestal betekent dit dat een overheidsbedrijf wordt verkocht aan private beleggers en vervolgens moet gaan concurreren met andere private bedrijven (als er geen concurrentie van andere bedrijven is, wordt er in feite — onbedoeld — een privaat monopolie gecreëerd). Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in netwerksectoren, zoals de postbestelling, telefonie en de elektriciteitssector. In de meeste gevallen is er na privatisering feitelijk geen sprake meer van een publieke dienst, al is het mogelijk dat de overheid de betreffende markt bepaalde beperkingen of verplichtingen oplegt (zoals de leveringsplicht van elektriciteitsbedrijven en de bezorgingsplicht van de post). Het is ook denkbaar dat de overheid de betreffende diensten, vanwege het publieke belang dat ermee gemoeid is, blijft subsidiëren, om daarmee de toegankelijkheid voor alle burgers te waarborgen.

BORGING VAN PUBLIEK BELANG

Wie deze veelheid aan varianten van halve en hele marktwerking in de publieke sector overziet, zal begrijpen dat het niet zinvol is om

algemene uitspraken te doen over de effecten ervan. Discussies over marktwerking ontwaarden te vaak in principiële stellingnamen voor of tegen de markt, zonder dat men nauwkeurig aangeeft waar men precies op doelt. De mogelijke bijdrage van marktwerking aan een beter functioneren van de publieke sector én de nadelen ervan kunnen we pas beoordelen als we over twee zaken helderheid hebben.

Ten eerste moeten we zorgvuldig nagaan of in een bepaalde deelsector aan de genoemde voorwaarden voor marktwerking kan worden voldaan. Is het mogelijk om verschillende aanbieders te creëren die met elkaar concurreren? (Op een netwerk, zoals het spoor, zal dat al snel moeilijk zijn.) Is het mogelijk om prijzen vrij te geven? (Kunnen we bijvoorbeeld wel een individuele prijs bepalen voor een stuk gezondheidszorg — denk aan de problematiek van de 'diagnose-behandelcombinatie' alias DBC.) Is het mogelijk om mensen een budget te geven of hen hun eigen budget te laten aanspreken? Zoals in de artikelen uit dit themablok duidelijk zal worden, is het bij de meeste publieke diensten allerminst vanzelfsprekend dat aan deze voorwaarden kan worden voldaan.

Ten aanzien van de voorwaarden voor marktwerking moeten we bovendien nog een tweede vraag stellen: als een markt mogelijk is, is zij dan ook *wenselijk*? Dit betekent dat we in de publieke sector ook altijd externe criteria aanleggen — maatstaven dus die buiten de logica van de markt zelf liggen. Bij publieke diensten gaat het per definitie niet alleen om de belangen van individuele burgers, maar ook om publieke belangen. In dit licht laten zich drie criteria onderscheiden:

Een eerste is dat van *kostenefficiëntie*. Prijsvorming en concurrentie zouden tot meer efficiëntie moeten leiden, maar is dat wel altijd het geval en gaat dat niet ten koste van de kwaliteit of van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de sector? Een lagere prijs per dienst kan bovendien de vraag stimuleren, waardoor de totale uitgaven niet hoeven te dalen, terwijl dat vaak wel een doel van marktwerking is.

Een tweede criterium is dat van *keuzevrijheid*. De markt zou tot meer keuzevrijheid moeten leiden, maar ook hier: is dat altijd het geval en is dat altijd wenselijk? Kan de patiënt of de student altijd de rol van zelfbewuste, goed geïnformeerde consument spelen? Is de burger voldoende in staat de kwaliteit van de dienst te beoordelen en die af te wegen tegen de prijs ervan? Van zogeheten *merit goods* (of 'bemoeigoederen' — voorbeelden zijn primair onderwijs en de kunsten) vindt de overheid het wenselijk dat burgers er gebruik van maken, ook als die burgers daar zelf anders over denken.

Een derde criterium is dat van *gelijkheid*. Tot sommige diensten behoren alle burgers in gelijke mate toegang te hebben, omdat die essentieel zijn voor hun volwaardig functioneren in de maatschappij. Dat dit geldt ten aanzien van het funderend onderwijs en de gezondheidszorg is bijvoorbeeld een breed gedeelde opvatting. Op de markt daarentegen is het in beginsel de koopkracht van de burger die bepaalt of hij of zij toegang krijgt tot een dienst.

Als men in de publieke sector marktwerking wil introduceren om de efficiëntie te vergroten en/of de burger meer keuzevrijheid te bieden, zal men aan de markt bepaalde voorwaarden moeten opleggen om te voorkomen dat de publieke belangen in het gedrang komen. Volledig vrije marktwerking zoals we die in de private sector kennen (en zelfs daar is deze vaak ingeperkt door overheidsregulering) is in de publieke sector dus geen optie — tenzij men van mening is dat er feitelijk geen sprake (meer) is van publieke belangen.

VOORUITBLIK

De drie hiernavolgende artikelen richten zich elk op een van de toetsstenen voor marktwerking in de publieke sector die hierboven zijn genoemd. Barbara Baarsma en Jules Theeuwes gaan na of marktwerking de (kosten-)efficiëntie van de publieke dienstverlening kan vergroten. Aan de hand van het (overigens schaarse) beschikbare empirische onderzoek inventariseren

zij welke vormen van marktwerking in welke deelsectoren het meest kansrijk zijn voor vergroting van de doelmatigheid. Zij formuleren ook enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan om introductie van marktwerking in de publieke sector tot een succes te maken.

Romke van der Veen richt zich met name op het publieke belang van gelijke toegang van de burgers tot publieke voorzieningen. Introductie van marktwerking in de publieke sector zal altijd onderworpen moeten zijn aan een reeks van voorwaarden die de toegankelijkheid voor alle burgers garanderen, stelt hij, en marktwerking is alleen dan zinvol als de kosten van deze regulering de baten ervan niet overtreffen.

Dik Wolfson, ten slotte, richt zich op de keuzevrijheid van de individuele burger als vrager van publieke diensten. Hij pleit voor het gebruik van situationele contracten tussen vragers en aanbieders, waarbij de afstemming tussen vraag en aanbod niet tot stand komt via het prijsmechanisme, maar door het koppelen van de aard en kwaliteit van de dienstverlening aan een door de burger te leveren tegenprestatie. Dit creëert meer ruimte voor variatie in de publieke dienstverlening en een betere afstemming op de behoeften van de burger, zonder de nadelen van het prijsmechanisme waarbij de koopkracht van de burgers hun toegang tot voorzieningen bepaalt.

Deze drie artikelen geven geen algemeen antwoord op de vraag of meer marktwerking in de publieke sector wenselijk is. Evenmin presenteren zij een blauwdruk voor de introductie of versterking van marktwerking in specifieke deelsectoren. Zij bieden wel houvast voor de beoordeling van voorstellen voor marktwerking in de publieke sector, door te wijzen op de verschillende aspecten waarmee men daarbij rekening dient te houden. Dit neemt niet weg dat toepassing van marktprincipes in de publieke sector uiteindelijk een politieke afweging blijft, waarbij het gewicht dat men aan de verschillende aspecten — efficiëntie, keuzevrijheid en gelijke toegang — geeft, doorslaggevend is voor de te maken keuze.

Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn

BARBARA BAARSMA & JULES THEEUWES

Marktwerking heeft zijn glans verloren. Uit de verschillende Kamerdebatten blijkt dat marktwerking in de publieke sector zelfs geheel heeft afgedaan. Ook maatschappelijke organisaties, zoals de vakbonden, voeren actie tegen marktwerking en willen dat programma's om marktwerking te introduceren worden stilgelegd. Marktwerking krijgt in deze discussies de schuld van ongerechtvaardigde verrijking, overdreven bureaucratisering, ondeugdelijke dienstverlening en ongunstige arbeidsvoorwaarden.

Het zakelijke argument achter deze emotionele uitspraken is dat de markt tot maatschappelijk ongewenste resultaten kan leiden — en dat terwijl marktwerking vaak spoort met het realiseren van het maatschappelijk belang, zoals Adam Smith al in 1776 beschreef in *The wealth of nations*.¹ Belangen van werknemers, aandeelhouders en consumenten lopen bij marktwerking vaak parallel. In bedrijven met tevreden werknemers neemt de arbeidsproductiviteit toe. Hogere productiviteit vertaalt zich in hogere lonen en in meer winsten en lagere prijzen. Bedrijven

die inspelen op de voorkeuren van consumenten voor (duurzame, biologische, milieuvriendelijke, energiebesparende) producten, zullen in een concurrerende omgeving consumenten beter bedienen en tegelijk meer winsten maken waardoor ze betere lonen kunnen betalen.

Er zijn maatschappelijke en publieke belangen. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die (mede) geborgd dienen te worden door de overheid. Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt. Marktfalen hangt samen met het ontstaan van marktmacht, gebrekkige en asymmetrische informatie, externe effecten en publieke goederen. Publieke belangen kunnen ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme. Paternalisme is beleid van de overheid om ongewenste of foute beslissingen van burgers te corrigeren of meer gewenste of correcte keuzes te stimuleren.

Overheidsingrijpen om het publieke belang te borgen is alleen aan de orde als de baten van ingrijpen (in termen van welvaart) opwegen tegen de kosten. Overheidsingrijpen is minder welvaartsverhogend naarmate meer sprake is van bijvoorbeeld vatbaarheid voor lobbies, informatieachterstanden ten opzichte van de markt, hoge institutionele en uitvoeringskosten, hoge administratieve lasten voor marktpartijen. Ook kan de financiering uit de algemene middelen duurder zijn dan private financiering door versturende werking van belastingen.

20

Over de auteurs Barbara Baarsma en Jules Theeuwes zijn verbonden aan SEO Economisch Onderzoek (respectievelijk als directeur en wetenschappelijk directeur) en aan de Universiteit van Amsterdam (respectievelijk als bijzonder hoogleraar Marktwerking- en mededingingseconomie en hoogleraar Toegepast economisch onderzoek).

Noten zie pagina 28

De overheid kan op vele manieren publieke belangen borgen. Voor een belangrijk deel gebeurt dat door activiteiten geheel of grotendeels uit de collectieve middelen te financieren. We spreken dan van de publieke sector. In dit artikel gaan we in op de vraag: leidt marktwerking tot meer efficiënte publieke diensten? Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op het wat en waarom van marktwerking. Vervolgens geven we een overzicht van de effecten van marktwerking op de efficiëntie van de publieke sector. Tot slot trekken we conclusies.

DOELMATIGHEIDSPRIKKELS

Marktwerking is het inzetten van de markt als coördinatie- en motivatiemechanisme voor productie, consumptie, sparen en investeren. De markt is een economische organisatievorm met de marktprijs in een centrale rol om vragers en aanbieders te motiveren en hun economische beslissingen te coördineren. Het tegenovergestelde van de markt is het plan. In het plan wordt de coördinatie en motivatie centraal geregeld door de overheid. In de publieke sector kan marktwerking worden geïntroduceerd, zodat er een mix van markt en plan ontstaat.

Soms wordt wel gesteld dat een belangrijk verschil tussen het plan en de markt is dat de markt geen moraal heeft. In een markteconomie wordt verondersteld dat het private bedrijf zijn winsten maximaliseert en alleen door hebzucht wordt beheerst. In het overheidsbedrijf en bij uitvoerders in de publieke sector gaat het niet om winst, maar om de kwaliteit en de toegankelijkheid van hun dienstverlening. Kenmerkend voor de ambtenaar in de publieke dienstverlening is zijn gerichtheid op een ruimere missie.

Toch is dit verschil minder groot dan wordt beweerd: marktwerking, voor zover niet verstoord door marktfalen, dient het maatschappelijk belang. Ten eerste werkt marktwerking efficiëntie in de hand, waardoor geen schaarse middelen worden verspild in een wereld van tekorten. Ten tweede creëert marktwerking meer welvaart voor iedereen: 'The capitalist

achievement does not typically consist in providing more silk stockings for queens but in bringing them within the reach of factory girls in return for steadily decreasing amounts of effort.'² Voorts gaat marktwerking gepaard met persoonlijke vrijheid (geen overheidsinmenging). Verder doet deelname aan een markteconomie ook een beroep op goede eigenschappen in de mens zoals spaarzaamheid, creativiteit, en tolerantie.³ Op internationaal niveau geldt dat (vrije) handel als gevolg heeft dat landen gemeenschappelijke belangen krijgen en elkaar wederzijds kunnen verrijken. Illustratief is het volgende citaat van Thomas Friedman: 'no two countries that both had McDonald's had ever fought a war against each other'.⁴

Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel bij de verwezenlijking van algemene en publieke belangen (en uiteindelijk welvaartsverhoging). Marktwerking kan op verschillende manieren efficiëntieverhogend uitwerken. Marktwerking leidt tot de laagst mogelijke productiekosten en tot verhoging van de productiviteit (productieve efficiëntie). Marktwerking zorgt ervoor dat vraag en aanbod beter op elkaar

Marktwerking, voor zover niet verstoord door marktfalen, dient het maatschappelijk belang

worden afgestemd en produceert die goederen en kwaliteiten die de burgers het meest belangrijk vinden (allocatieve efficiëntie). Marktwerking stimuleert investeringen in en introductie van nieuwe producten en nieuwe productiemethoden aan (dynamische efficiëntie).

De verwachtingen bij het introduceren van marktwerking zijn lagere prijzen (en/of hogere kwaliteit), meer innovatie en tevreden consumenten. Uit empirisch onderzoek blijkt dat aan deze positieve verwachtingen vaak wordt voldaan. Onderzoekers vinden dat marktwerking (en concurrentie als onderdeel daarvan) leidt

tot lagere (arbeids-)kosten en meer innovatie bij gelijkblijvende of toegenomen kwaliteit; de efficiëntie neemt toe. In dit artikel staat de vraag centraal of deze verwachting ook in de publieke sector gerechtvaardigd is.

MARKTWERKING IN DE PUBLIEKE SECTOR:
DRIE ROUTES

Marktwerkingsbeleid gaat gepaard met de inzet van het prijsmechanisme en de introductie of versterking van concurrentie. Als in de publieke sector het prijsmechanisme is uitgeschakeld (men leeft geheel of grotendeels van subsidies en hoeft de eigen broek niet op te houden) en er geen concurrentie bestaat zodat de consument geen keuze heeft (politie, rechtbank, NS, gemeentelijke loketten), dan is er geen sprake van marktwerking. In de publieke discussie wordt de term marktwerking ten onrechte ook gebruikt om te verwijzen naar bedrijfseconomische processen van bezuiniging, kostenbesparing en prestatiecontrole binnen een bedrijf of een organisatie. Strakkere interne bedrijfsprocessen kunnen weliswaar het gevolg zijn van scherpere marktwerking, maar moeten daar wel van worden onderscheiden.

In het navolgende beperken we ons tot marktwerking (in termen van prijsmechanisme en concurrentie). Het introduceren van marktwerking in de publieke sector kan op verschillende manieren. We bespreken hier drie routes.

22 De eerste route start met het vrijmaken van de markt via deregulering en vooral liberalisering en het privatiseren van de publieke speler die vervolgens op een concurrerende markt actief wordt. De belangrijkste vraag is of de concurrentie door nieuwe bedrijven voldoende disciplinerend voor het oude staatsbedrijf genereert om de prijs te drukken en kwaliteit te borgen of verbeteren. In sommige gevallen is er vanwege schaafeffecten geen of te weinig concurrentie mogelijk en is de introductie van marktwerking niet zinvol. Bij netwerkbedrijven bijvoorbeeld kunnen de schaafeffecten dermate

groot zijn dat één bedrijf voldoende is om tegen de laagst mogelijke kosten te leveren. Er is dan sprake van een natuurlijk monopolie (voorbeeld: het spoorwegennet). In sommige gevallen kan er per regio sprake zijn van een natuurlijk monopolie (voorbeeld: regionale elektriciteitsnetwerken). In dat geval kan concurrentie tussen regionale monopolies worden nagebootst met maatstafconcurrentie. Op basis van de vergelijking tussen de regionale monopolisten wordt een maatstaf gedefinieerd die vertaald wordt in tariefverlagingen. Voor een natuurlijk monopolie is een toezichthouder nodig.

Om het ontstaan van concurrentie een handje te helpen kan vraagsturing — direct of indirect — nodig zijn

Een tweede route is om marktwerking te introduceren op een markt met meerdere publieke aanbieders, dat wil zeggen private instellingen (ziekenhuizen, scholen, kinderopvanginstellingen of reïntegratiebureaus) die publieke diensten aanbieden die (grotendeels) publiek gefinancierd worden. Zo is er sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 enige concurrentie mogelijk in de zorg en is de prijsvorming van sommige behandelingen vrijgegeven. Om het ontstaan van concurrentie een handje te helpen kan vraagsturing nodig zijn. De burger (consument) geeft dan zelf invulling aan de dienstverlening. Vraagsturing kan via (a) persoonsgebonden budget of voucher (budget in de vorm van een waardebon of trekkingsrecht dat de consument kan verzilveren bij een aanbieder), of (b) persoonsvolgend budget (een instantie beheert het budget van een burger en koopt ten behoeve van deze burger publieke diensten in). Vraagsturing kan ook indirect plaatshebben. Zo ontvangen hogescholen en universiteiten geld per aangemelde en afgestudeerde student.

Een derde route is de introductie van concurrentie om de markt door de uitvoering van een publieke dienst uit te besteden aan een of meer private partijen die middels een aanbesteding of concessieverlening meedingen om de opdracht.⁵ De overheid stuurt de kwaliteit van de dienstverlening via de in de aanbesteding gestelde eisen en nalevingsclausules.

EFFECTEN OP EFFICIËNTIE EN PRIJS

De prikkelstructuur binnen de private sector werkt efficiëntie in de hand. In de publieke sector zijn die prikkels minder sterk. Zo verdient een particuliere ondernemer meer als hij innoveert. Binnen de overheid daarentegen kan de prikkel om te innoveren ontbreken: 'A public manager needs to negotiate any innovation with the government and might be replaceable; so his incentives to innovate are stunted.'⁶ De gemiddeld hogere beloning voor werknemers in de private sector stimuleert harder werken. De tucht van de kapitaalmarkt werkt er efficiëntieverhogend. Publieke instellingen hebben doorgaans te maken met zachtere financiële voorwaarden, terwijl private bedrijven worden gedisciplineerd door de dreiging van faillissement of overname. Verder leidt de meervoudige doelstelling van publieke organisaties (meer dan alleen winst) tot minder focus in de bedrijfsvoering en dus tot minder efficiëntie en daarmee tot hogere kosten. De arbeidsproductiviteit is vaak hoger in private organisaties. Dit hangt dan samen met hoger ziekteverzuim⁷ en *overstaffing* in de openbare sector.⁸

Deze effecten worden bevestigd door empirisch onderzoek. We bespreken eerst de effecten van het privatiseren en liberaliseren van overheidsbedrijven en gaan vervolgens in op de effecten voor overige publieke sectoren en op de effecten van uitbesteding.

> *Geprivatiseerde overheidsbedrijven en liberalisering.* Over het effect van privatisering en liberalisering van overheidsbedrijven is veel bekend in de empirische literatuur. Vaak betreft dit onderzoek in netwerksectoren (spoorwegen,

telefonie, post, energie), maar het gaat ook om gedocumenteerde ervaringen van economieën in transitie. Bijvoorbeeld Megginson en Netter concluderen op basis van vele tientallen empirische studies van privatiseringen over de gehele wereld dat een geprivatiseerd bedrijf efficiënter werkt dan een staatsbedrijf: 'We know that privatization *'works'*, in the sense that divested firms almost always become more efficient, more profitable, and financially healthier, and increase their capital investment spending.'⁹

Bij het realiseren van de efficiëntiewinsten door meer marktwerking is niet zozeer privatisering (en daarmee de rol van wie het eigendom heeft) belangrijk, maar wel de herstructureringen, de strakkere regulering en het invoeren van concurrentie. De ervaring leert dat hoe effectiever de concurrentie is, hoe doelmatiger de sector (telecom, luchtvaart).

In de private sector werkt de tucht van de kapitaalmarkt efficiëntieverhogend

> *Overige publieke sectoren.* Over de gevolgen van marktwerking in andere publieke sectoren is minder bekend.¹⁰ Hier richten we ons op onderwijs en zorg. Het zijn juist deze sectoren (alsmede de welzijnssector) die in de nabije toekomst als eerste het onderwerp van nieuwe stappen in de richting van meer marktwerking kunnen worden, en daarom is het belangrijk om inzicht te hebben in mogelijke effecten. Op zich is het niet verbazingwekkend dat er nog weinig bekend is over de gevolgen van marktwerking in deze sectoren. In veel van deze sectoren is immers nog maar recent of nog geen marktwerking ingevoerd.

Over onderwijs is relatief veel geschreven en er is veel empirisch onderzoek, ook internationaal vergelijkend, verricht. Desondanks kan er geen overkoepelende conclusie worden getrokken over het verschil in prestatie tussen

een overwegend publiek systeem en een meer privaat systeem. Er is wel onderzoek beschikbaar dat laat zien dat meer concurrentie tussen scholen positief uitpakt in termen van betere prestaties van leerlingen, meer vervolgonderwijs, een hoger loon op 32-jarige leeftijd en gemiddeld minder uitgaven per school.¹¹ Soortgelijke

Veel van de literatuur over efficiëntie in de publieke sector gaat over meetproblemen

voorbeelden van positieve effecten van concurrentie tussen scholen worden in andere studies bevestigd. Leerlingen op private basisscholen en in het voortgezet onderwijs halen hogere cijfers, maar niet kan worden uitgesloten dat deze prestaties samenhangen met de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen.

Studies naar het effect van marktwerking op de efficiëntie in de zorg hebben we, opmerkelijk genoeg, niet kunnen vinden. Wel is er geschreven over het effect van eigendom (privaat of publiek) op efficiëntie, maar de onderzoeksresultaten spreken elkaar tegen. In sommige gevallen wordt gevonden dat publieke instellingen efficiënter zijn dan private. In andere gevallen geldt precies het omgekeerde.

Veel van de literatuur over efficiëntie in de publieke sector gaat over meetproblemen. Daar waar voor de private sector het positieve verband tussen marktwerking en efficiëntie robuust is, is dit verband voor de publieke sector minder sterk. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de complexiteit van het meten van de efficiëntie in de publieke sector, onder meer omdat publieke diensten vaak ongeprijsd zijn en soms collectief worden afgenomen. Ook is het moeilijk om de efficiëntie van de publieke en de private sector te vergelijken, omdat de marktstructuur vaak sterk verschilt en tegelijk bepalend is voor de uitkomst (bijvoorbeeld: geen, weinig of veel concurrentie).

> *Uitbesteden aan private sector.* De empirische literatuur is eensluidend in de conclusie dat uitbesteding door de overheid leidt tot kostenbesparingen, waarbij besparingen tussen de tien en dertig procent worden gevonden.¹² De belangrijkste reden dat uitbesteding doelmatigheid in de hand werkt, is dat partijen om de opdracht concurreren. Ook kunnen besparingen ontstaan als met het uitbesteden schaalvoordelen behaald worden doordat de vaste kosten te hoog zijn in relatie tot het eigen verbruik.

In het marktwerkingsonderzoek uit 2008 van het ministerie van Economische Zaken is gekeken naar de effecten in onder andere het stad- en streekvervoer, de curatief somatische zorg, reïntegratiediensten en kinderopvang. Tabel 1 geeft een samenvatting. Op grond van evaluatiestudies van Nederlandse praktijkvoorbeelden kan een voorzichtig positieve conclusie worden getrokken over het effect van marktwerking op de doelmatigheid in de vier onderzochte publieke sectoren. Indien in de publieke sector capaciteitsproblemen bestaan (wachlijsten) en marktwerking wordt ingevoerd met het oogmerk om (ook) die problemen op te lossen, dan kan marktwerking uiteraard ook leiden tot een stijging van de kosten. Dit is gebeurd in de zorg. Door de markt vrijer te maken, kan meer vraag beantwoord worden. Waar het dan om gaat, is de mate waarin marktwerking kan leiden tot lagere kosten (of hogere kwaliteit) per behandeling.

EFFECTEN OP KWALITEIT

Kwaliteit van producten en diensten speelt een belangrijke rol in de publieke sector. Gaat marktwerking in de publieke sector ten koste van kwaliteit? Nee, dat hoeft niet. Zo is de leveringszekerheid in de geprivatiseerde netwerksectoren niet achteruitgegaan. Ook is in de vier door EZ onderzochte publieke sectoren geen sprake van kwaliteitsverlagingen en is in sommige gevallen zelfs sprake van een verbetering.¹³ Soms is het kwaliteitseffect niet bekend.

Sector	Marktwerking: hoe?	Effecten op doelmatigheid	Effecten op kwaliteit
Stad- en streekvervoer	Aanbesteding (concurrentie om de markt: concessie)	De doelmatigheid is toegenomen: er wordt minder betaald per dienstregelingsuur.	Is afhankelijk van de in de aanbesteding gestelde eisen. Reizigers in de aanbestede gebieden zijn meer tevreden, het materiaal is beter en het aanbod ruimer dan in gebieden waar niet is aanbesteed.
Curatief somatische zorg	Het nieuwe zorgstelsel: een concurrerende zorgverzekeringsmarkt moet ziektekostenverzekeraars dwingen tot scherp onderhandelen op de inkoopmarkt, maar zij zijn daarbij nog altijd sterk ingekaderd door wetten en regels. Voor zorgaanbieders zijn de meeste prijzen gereguleerd; alleen in het B-segment zijn de prijzen vrij.	De felle concurrentie tussen zorgverzekeraars sinds de stelselverandering heeft geleid tot relatief lage prijzen voor de basisverzekering in relatie tot totale zorgkosten. In het B-segment dalen de prijzen — met name bij zelfstandige behandelcentra (ZBC's), niet zozeer bij de reguliere zorgaanbieders.	Kwaliteit van de zorg is nog moeilijk meetbaar. Er zijn geen signalen dat de kwaliteit structureel verslechtert. Door de acceptatieplicht en het verbod op premiedifferentiatie is de toegankelijkheid van de basisverzekering gegarandeerd (en verbeterd t.o.v. de situatie in het oude stelsel). ZBC's lijken innovatie aan te wakkeren. Er is meer aandacht voor ketenzorg.
Reïntegratiediensten	Privatisering van de arbeidsvoorziening en liberalisering van de markt voor reïntegratietrajecten voor mensen in de ZW, WW, WAO/WIA en bijstand. Het UWV voert WW en WAO/WIA uit, is aanbestedingsplichtig en hanteert prestatiefinanciering.	Aanbesteding levert veel administratieve lasten op; UWV en gemeenten hebben inkoopmacht. De doelmatigheid van de aanbestede trajecten is lastig te bepalen omdat het niet alleen om de kosten gaat, maar ook om de schadelastbeperking.	Er is geen tevredenheidsnulmeting; invloed op kwaliteit is daarom niet te bepalen. De bereikbaarheid voor de klant is wel toegenomen door toetreding van nieuwe spelers.
Kinderopvang	Vraagsturing als gevolg van Wet kinderopvang, sterk gestegen overheidsbijdragen (vast maximaal bedrag per kind per uur) en verplichte werkgeversbijdrage. Uniforme kwaliteitseisen. Scholen verplicht om buitenschoolse opvang te organiseren.	Er lijken mogelijkheden voor doelmatigheidsverbeteringen, maar er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar om dit aan te tonen. De kosten voor ouders zijn gemiddeld gedaald als gevolg van de hogere overheidssubsidie en werkgeversbijdrage.	Ondanks het feit dat er kwaliteitseisen zijn gesteld en er een keurmerk bestaat, zijn er geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de kwaliteit sinds de Wet kinderopvang is ingevoerd. Het aanbod is gestegen, maar de vraag ook: er zijn nog wachtlijsten.

Tabel 1 Effecten van marktwerking in vier sectoren volgens het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* van het ministerie van Economische Zaken (2008)

Marktwerking kan wel tot kwaliteitsverslechtering leiden. Dat gebeurt bijvoorbeeld als de overheid inadequate aanbestedingscriteria formuleert (te lage kwaliteitseisen), naleving van kwaliteitseisen onvoldoende controleert of als de overheid de marktwerkingsoperatie als een bezuiniging ziet. Zo hebben gemeenten vele tientallen miljoen euro bespaard op de thuiszorg, doordat — kort gezegd — het schoonmaakwerk door lager geschoolde krachten (alpha hulpen) werd gedaan. De bespaarde euro's zijn vervolgens grotendeels aan de thuiszorg onttrokken, terwijl de gemeenten er ook voor hadden kunnen kiezen het geld in te zetten voor verkorting van de wachtlijsten of een andere kwaliteitsverbetering. Als marktwerkingsbeleid in feite een bezuiniging is, noem het dan ook zo en noem het geen marktwerking.

Een tweede probleem met doelmatigheid en kwaliteit is dat er een afruil tussen zit, omdat kwaliteit geld kost en niet goed zichtbaar (meetbaar) is. Markten kunnen falen precies wegens gebrekkige informatie over kwaliteit voor de consumenten. In de meeste markten wordt dit probleem opgelost doordat leveranciers van betere producten er belang bij hebben om de consumenten te overtuigen van die hogere kwaliteit. Garanties, reputatie, merkartikelen, niet-tevreden-geld-terug-beleid zijn middelen om de klanten te overtuigen van de hogere kwaliteit. In bestaande markten hebben consumenten in de loop van de tijd geleerd om onderscheid te maken tussen de verschillende kwaliteiten die worden geboden. In nieuwe markten die ontstaan heeft zich dat nog niet kunnen uitkristalliseren.

26

Een voordeel van marktwerking is dat veel informatie over kwaliteit wordt vrijgegeven omdat partijen concurreren (ontevreden klanten stappen over) en de prijs als signaleringsfunctie werkt. De markt levert verschillende kwaliteiten van een product (differentiatie) en vraagt voor lagere kwaliteit een lagere prijs. In de publieke sector bestaan minder mogelijkheden om over te stappen en te differentiëren; vaak is er slechts van een of enkele smaken sprake.

Samenvattend: marktwerking is aantrekkelijker als bezuinigingen op kwaliteit minder ernstige gevolgen hebben voor de gebruikers, als kwaliteit beter te meten is en als de prikkels tot kostenbesparende en kwaliteitsverbeterende innovatie binnen de publieke sector zwakker zijn.¹⁴

Als marktwerkingsbeleid in feite een bezuiniging is, noem het dan ook zo

Overheidsproductie en het houden van beslissingsbevoegdheid in de publieke sector kan ook een manier zijn om te sterke prikkels voor reductie van moeilijk contracteerbare kwaliteit te voorkomen.¹⁵ Daarbij is echter wel een relativering op z'n plaats, want ook bij uitvoering binnen de publieke sector zelf bestaan problemen om kwaliteit te borgen. Het op afstand plaatsen van activiteiten (verzelfstandigen of uitbesteden) of het in concurrentie op een gereguleerde markt laten voortbrengen van publieke diensten vergt actief toezicht op kwaliteit door de overheid. De toezichthouder die een organisatie — privaat of publiek — op afstand aanstuurt heeft altijd een informatieachterstand ten opzichte van deze organisatie. Het resultaat van deze informatie-assymetrie is dat er ondoelmatigheid optreedt. De organisatie kan tot op zekere hoogte de eigen doelstellingen verwezenlijken en niet die van de opdrachtgever (i.c., overheid). Dit informatieprobleem is niet op te lossen.

EEN HELDERE AFWEGING

Waarom raakte marktwerking in de publieke sector in de politieke mode eind vorige eeuw? Omdat er veel geklaagd werd over de producten en diensten die gemeenten leveren (vuilophaal, groenbeheer, scholen en naschoolse opvang, afgifte van vergunningen en documenten). Ook de verdeling van schaarste was een steen des

aanstoets (parkeerplaatsen, sociale huurwoningen, marktstandplaatsen, taxistandplaatsen). De klantvriendelijkheid rond overheidsproductie en allocatie (bejegening, openingstijden) werd vaak als gebrekkig ervaren. Tot slot werd met regelmaat geklaagd over toezicht op veiligheid in de publieke ruimte. Marktwerking werd als wondermiddel gepresenteerd, maar kan natuurlijk niet al dit soort problemen oplossen.

In dit artikel hebben we toegelicht wat marktwerking is en wat met marktwerking kan worden bereikt. Marktwerking is een machtig instrument dat — indien goed vormgegeven — zal leiden tot hoge maatschappelijke welvaart. Dat is een tijdloos verhaal. Toch is de slinger van de klok nu de andere kant uitgeslagen: marktwerking is uit de mode. Marktwerking is een neutraal begrip, dat helaas gepolitiseerd is geraakt in de zin dat men voor of tegen marktwerking is. Zo zwart-wit is het niet: het borgen van publieke belangen is geen kwestie van markt of overheid, maar van het zoeken naar een werkbare en effectieve tussenvorm tussen markt en overheid.

Waarom heeft 'de marktwerking' in de publiek sector nu zo'n slechte naam? Een in het oog springende reden is dat marktwerking wordt ingevoerd als verkapte bezuinigingsoperatie, waardoor kwaliteitsverslechtingen en capaciteitstekorten ten onrechte op het conto van marktwerking komen. Bezuiniging is verleidelijk omdat de publieke sector wordt gefinancierd uit de collectieve middelen. Ook wordt marktwerking in de publieke sector verward met het introduceren van interne doelmatigheidsprikkelers, waardoor zaken als bureaucratisering ten onrechte aan marktwerking worden toegedicht. Een derde reden is dat marktwerking niet pijnloos is. Als marktwerking leidt tot het vervangen van arbeid door kapitaal, verliezen werknemers hun baan. Omdat de publieke sector arbeidsintensief is, speelt deze pijn een belangrijke rol. Als de betreffende werknemers echter om sociale redenen aan het

werk worden gehouden, wordt de consumentenrekening (de postzegel, de energierekening) hoger en voert de overheid sociaal beleid via publieke diensten. Beter is het om arbeidsmarktpolitiek te voeren waar die thuishoort: op de arbeidsmarkt (dus niet op de productmarkt). Omdat de efficiëntiewinst als gevolg van marktwerking veelal in kleine stukjes verspreid wordt over vele, anonieme consumenten, terwijl de pijn geconcentreerd is, geeft dat de pijn meer gewicht in beleidsdiscussies. Een andere reden is dat marktwerking een zeer gedegen voorbereiding en ook nazorg vergt. In de praktijk ontbreekt het nog te vaak aan beide.

Afwijkingen van het efficiëntie-criterium kunnen onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven

Analyse van de beschikbare theoretische en empirische literatuur wijst uit dat marktwerking leidt tot meer efficiëntie indien voldaan is aan drie voorwaarden: er is concurrentie mogelijk (eventueel nagebootste concurrentie), het prijsmechanisme kan een centrale rol spelen (en niet subsidies) en de markt is in staat te leren over kwaliteit. In de keuze voor de markt is efficiëntie het belangrijkste criterium. Efficiëntie leidt tot meer welvaart. Om de beleidskeuzes rond marktwerking zo goed en transparant mogelijk te maken, is het noodzakelijk te starten vanuit het efficiëntie-criterium. Afwijkingen van dit criterium kunnen dan onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven. Een dergelijke volgorde van afweging voorkomt dat het neutrale begrip marktwerking verwordt tot het sterk gepolitiseerde begrip dat het nu helaas is geworden.

Noten

- 1 'And he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it', aldus Adam Smith in *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (1776).
- 2 J.A. Schumpeter (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper Row; p. 67.
- 3 Zie A. Hirschman (1982), 'Rival interpretations of market society: civilizing, destructive or feeble?', in: *Journal of Economic Literature*, 20(4); p. 1463-1484.
- 4 Zie: column Friedman in de *New York Times* van 8 december 1998 getiteld 'Foreign Affairs Big Mac I'.
- 5 Het uitbesteden aan andere overheidsorganisaties (verzelfstandiging) is geen marktwerking, maar een streven naar het vergroten van interne doelmatigheidsprikkels.
- 6 O. Hart, A. Shleifer en R. Vishny (1997), 'The proper scope of government. Theory and application to prisons', in: *Quarterly Journal of Economics*, 112(4); p. 1128-1161 (1144).
- 7 Het ziekteverzuim van Nederlandse werknemers kwam in 2008 uit op 4,3 procent (CBS). Het verzuim was het hoogst in de publieke sector met bijvoorbeeld 5,6 procent in openbaar bestuur en 5,3 procent in de gezondheids- en welzijnszorg.
- 8 Zie K.L. Dewenter en P.H. Malatesta (2001), 'State-owned and privately owned firms. An empirical analysis of profitability, leverage, and labor intensity', in: *American Economic Review*, 91(1); p. 320-334.
- 9 W. Megginson en J. Netter (2001), 'From state to market. A survey of empirical studies on privatization', in: *Journal of Economic Literature*, 39 (juni); p. 321-389 (381). In het kader van hun onderzoek hebben Megginson en Netter vele tientallen empirische studies van privatiseringen over de gehele wereld geanalyseerd.
- 10 Dewenter en Malatesta (ibid.) onderzoeken in hun efficiëntievergelijkende studie verschillende sectoren. Ze gebruiken gegevens over twintig jaar van de 'Fortune 500'-lijst (1975-1995). Op deze lijst staan zowel private als overheidsbedrijven. Uit hun analyse blijkt dat private bedrijven efficiënter zijn.
- 11 C. Hoxby (2000), 'Does competition among public schools benefit students and taxpayers?', in: *American Economic Review*, 90(5); p. 1209-1238.
- 12 Dit sluit aan bij wat in het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* van het ministerie van Economische Zaken (2008) wordt gevonden inzake de gemiddelde daling van de kosten per dienstregelingsuur bij stad- en streekvervoer (15 tot 20% bij latere aanbestedingen en 7% bij vroege aanbestedingen). Zie ook E. Dijkgraaf en R. Gradus (2003), 'Cost savings of contracting out refuse collection', in: *Empirica*, 30(2); p. 149-161. Deze auteurs becijferen de kostenreductie door het uitbesteden van vuilophaal door Nederlandse overheden op 15 tot 20%. Hierbij is gecorrigeerd voor verwerkingskosten en andere kenmerken die de ophaalkosten beïnvloeden, zoals de ophaalfrequentie.
- 13 Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek marktwerkingsbeleid*.
- 14 Het meest sprekende voorbeeld is het gevangeniswezen. Ondanks de potentiële kostenreducties van tien procent ligt het niet voor de hand om deze activiteit uit te besteden, omdat er onvoldoende garanties zijn in te bouwen dat private ondernemers extra investeren in personeel en maatschappelijk gewenste methoden van detentie. In de vs is dan ook maar drie procent van de gevangissen in private handen. Zie Hart et al., *ibid.*
- 15 Zie Hart et al., *ibid.*

Secuur sturen op de quasi-markt

ROMKE VAN DER VEEN

De sociaal-democratie heeft van origine een tweeslachtige verhouding met de markteconomie. Zij wijst haar niet af omdat zij gefundeerd is op eigenbelang en ongelijkheid, zoals het klassieke socialisme doet, maar zij omarmt haar ook niet. De sociaal-democratie ziet de markt als een gegevenheid die echter wel zodanig beïnvloed kan en moet worden dat zij zo min mogelijk ongewenste maatschappelijke effecten als ongelijkheid en armoede veroorzaakt. Hierbij stelt de sociaal-democratie zich van oudsher drie zaken ten doel.

In de eerste plaats is het streven van de sociaal-democratie er altijd op gericht geweest om naast economische doelstellingen sociale doelstellingen een plaats te geven in de markteconomie. Economische doelen — efficiëntie, winst — vinden als vanzelf een plaats in economische afwegingen omdat zij deel uitmaken van de economische rationaliteit. Sociale doelen maken hooguit in afgeleide vorm deel uit van de economische rationaliteit: werkgevers zijn gebaat bij gezonde en productieve werknemers en producenten zijn gebaat bij consumenten die hun producten willen kopen. Omdat het economische nut van deze sociale doelen — de spreiding van welzijn en welvaart — zich

pas op langere termijn manifesteert, is de kans groot dat overwegingen gericht op efficiëntie en winst de verwezenlijking ervan belemmeren. In een markteconomie is dus collectieve actie van vakbonden en politieke partijen nodig om de sociale doelen van welzijn en welvaart op de agenda te krijgen.

In de tweede plaats heeft de sociaal-democratie ervoor gestreden om ook de sfeer van de economie te 'democratiseren'. Bij (bedrijfs-) economische beslissingen diende de stem van de arbeid een plaats te hebben naast de stem van het kapitaal. Naast de belangen van het kapitaal — efficiëntie en winst — staan de belangen van de arbeid — inkomen, veiligheid, zeggenschap. Deze belangen kunnen botsen, zeker op korte termijn, en die van de arbeid komen niet vanzelf tot gelding.

Ten slotte heeft de sociaal-democratie van oudsher ervaren dat de markt bepaalde goederen in onvoldoende mate produceert of niet voor iedereen bereikbaar maakt: huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid. Deze (semi-)collectieve goederen vereisen interventies in de vrije werking van de markt (een verzekeringsplicht bijvoorbeeld) om ze op een gereguleerde markt wel te kunnen produceren of om ze buiten de markt om te laten produceren.

In de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat, overigens niet een sociaal-democratisch project maar product van een brede politieke consensus, krijgen de drie doelstellingen van

Over de auteur Romke van der Veen is hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 36

de sociaal-democratie vorm: een gereguleerde markteconomie, economische democratie en verzorgingsstatelijke arrangementen. Sinds de crisis van de jaren zeventig van de vorige eeuw is de verzorgingsstaat voortdurend in verandering. Vergroting van de beheersbaarheid en het voorkomen van afhankelijkheid van de arrangementen van de verzorgingsstaat zijn hierin de rode draad. Hierbij is marktwerking in het publieke domein geïntroduceerd ter vervanging van de meer traditionele uitvoering door bureaucratische organisaties.

Na een (te?) optimistische benadering van marktwerking in de jaren negentig van de vorige eeuw, lijkt deze nu in een (te?) kwaad daglicht te zijn gekomen. In dit artikel sta ik stil bij het functioneren van markten in het publieke domein en bij de vraag of er nog steeds ruimte voor is. Hoe terecht is het negatieve beeld?

NEOLIBERALISERING

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam, met de wind in de rug van de economische crisis van de jaren zeventig, het neoliberalisme op. De kern van de neoliberale ideologie is het idee dat de markt een groot aantal zaken efficiënter kan regelen dan de bureaucratische staat. De staat krijgt in deze ideologie vooral de taak om de mededinging optimaal te maken. Maximale concurrentie zorgt voor de beste werking van de markt.

30 Het neoliberalisme legt de bijl aan de wortels van de verzorgingsstaat. De staat wordt niet langer gezien als een oplossing voor vele maatschappelijke problemen maar juist als oorzaak van deze problemen. Behalve het streven naar afbouw van de verzorgingsstaat, bracht het neoliberalisme ook een politiek gericht op privatisering van overheidsbedrijven, bijvoorbeeld in de sfeer van het openbaar vervoer, de posten, de elektriciteitsvoorziening en dergelijke.

Het beleid van de Europese Unie gericht op het bevorderen van een open, Europese markt waarin maximale mededinging mogelijk is en waarop overheidsbedrijven zo veel mogelijk

geprivatiseerd worden, wordt vaak als een liberaal project omschreven. Hetzelfde geldt voor het project van de herziening van de verzorgingsstaat. Hierbij is het instrument van privatisering ingezet om de uitvoering van publieke taken zo min mogelijk door de staat te laten verzorgen en om het bereik van collectieve

Na een (te?) optimistische benadering van marktwerking in de jaren negentig, staat deze nu in een (te?) kwaad daglicht

verantwoordelijkheden te verkleinen en de individuele verantwoordelijkheid te vergroten.

Zowel voor de EU als voor het project van de herziening van de verzorgingsstaat geldt echter dat het onjuist is om ze als neoliberale projecten te betitelen. De keerzijde van het Europese mededingingsbeleid is bijvoorbeeld het Europese sociale beleid en het activerende arbeidsmarktbeleid. Het EU-beleid wordt vooral gekenmerkt door een streven naar een gereguleerd kapitalisme waarin de potentieel destructieve krachten van de markt worden beheerst. Het Europese sociale beleid, hoe zwak ontwikkeld ook, staat ver af van het Amerikaanse model waarin de markt en de familie als primaire bronnen van welvaart worden gezien en voor de staat in deze nauwelijks een rol is weggelegd.¹ Ook de herziening van de verzorgingsstaat is meer dan neoliberale destructie van publieke voorzieningen. Er is inderdaad sprake van een vergroting van de ruimte voor de markt, maar deze wordt tegelijkertijd stringent gereguleerd.

Kortom: het is noodzakelijk een onderscheid te maken tussen neoliberalisering enerzijds en de introductie van marktwerking in het publieke domein anderzijds. Neoliberalisering gaat vooral over het terugdringen van de rol van de staat en het vrijmaken van markten. Dit gaat onvermijdelijk ten koste van collectieve

doelen als sociale zekerheid, volkshuisvesting of gezondheidszorg. Bij de introductie van marktwerking in het publiek domein gaat het echter om het gebruik van keuzevrijheid en competitie binnen een juist nog steeds publiek georganiseerde productie van (semi-)collectieve goederen.² De staat is hierbij onmisbaar omdat hij de collectieve doelen formuleert en bewaakt en de spelregels stelt waaraan de marktwerking onderhevig is. De Derde Weg, de ideologie die in de jaren tachtig en negentig is opgekomen en door met name Blair en Giddens is uitgedragen, vertrekt vanuit dit gedachtegoed.³

DE DERDE WEG

Centraal in de ideologie van de Derde Weg staat behoud van de nationale verzorgingsstaat maar op een zodanige wijze dat het economische proces zo min mogelijk wordt verstoord. Dit heeft geleid tot een ideologische omslag in de richting van wat wel ‘productivisme’ wordt genoemd; dat wil zeggen dat de arrangementen van de verzorgingsstaat vooral worden gezien als een investering in menselijk kapitaal. Dit komt tot uiting in een accentuering van de individuele verantwoordelijkheid van burgers en in het intensief gebruik van financiële prikkels bij de vormgeving van de arrangementen van de verzorgingsstaat — dit alles echter onder handhaving van publieke verantwoordelijkheid voor die nieuw vormgegeven arrangementen.

In de sociale zekerheid leidde het Derde-Wegdenken tot maximalisering van het activerende karakter van het stelsel. Versobering was daar een onderdeel van, om regelingen niet te aantrekkelijk te maken, maar een meer verplichtend en activerend reïntegratiebeleid en een intensief preventiebeleid zijn in ideologisch opzicht van groter belang. In de gezondheidszorg legt het Derde-Wegdenken een grote nadruk op preventie en individuele verantwoordelijkheid, maar ook op de noodzaak van een universele zorgverzekering omdat de markt daar nu juist niet voor kan zorgen. Een verzekeringsplicht, zoals we die in Nederland

sinds 2006 kennen, sluit hier goed bij aan, maar ook uitvoering door private zorgverzekeraars, onder strikte regulering door de staat, verdraagt zich goed met het Derde-Wegdenken.

De markt krijgt dus meer ruimte in het Derde-Wegdenken, maar deze ruimte is begrensd. In deze begrenzungen ligt het essentiële verschil met de neoliberale ideologie. Bij wijze van voorbeeld: de individuele verantwoordelijkheid voor het risico van arbeidsongeschiktheid is in Nederland weliswaar vergroot, maar deze

In het Derde-Wegdenken is de ruimte voor de markt begrensd — in de neoliberale ideologie niet

verantwoordelijkheid is wel neergelegd bij de werkgever, die vervolgens verplicht is aan deze verantwoordelijkheid inhoud te geven, bijvoorbeeld door hiervoor een verzekering op de private markt af te sluiten. De Nederlandse loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid kan daarom niet gelijk gesteld worden aan neoliberalisering. Hetzelfde geldt voor de Zorgverzekeringswet: er is in Nederland een markt gecreëerd voor zorgverzekeringen en voor zorg, maar deze markten zijn streng gereguleerd via een verzekeringsplicht, risicoverevening en een zorgplicht.

QUASI-MARKTEN: VIJF VEREISTEN

Zoals gezegd, onderdeel van het project van herziening van de verzorgingsstaat, en ook onderdeel van de ideologie van de Derde Weg, is vergroting van de werking van de markt in de productie van publieke diensten. Deze vergroting van de werking van de markt is geen doel op zich, maar wordt ingezet als middel om de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat te vergroten en om modernere, activerende en op preventie gerichte voorzieningen mogelijk te maken. Dit betekent in essentie dat keuzevrij-

heid en competitie een grotere plaats krijgen in de organisatie van de publieke dienstverlening.

De Engelse sociologen Bartlett en Le Grand hebben hiervoor het begrip quasi-markt geïntroduceerd.⁴ Het gaat dan om markten waarop goederen en diensten worden gepro-

Een delicaat evenwicht: een te krappe marktwerking verstoort het functioneren van een quasi-markt en een te ruime ook

duceerd die een collectief doel dienen, zoals volkshuisvesting, volksgezondheid en sociale zekerheid. Allerlei problemen die productie van deze goederen en diensten door de staat met zich meebrengt (inefficiëntie, overconsumptie, lage effectiviteit) vormen de reden om meer ruimte te maken voor de markt. De markt moet voor efficiëntie, keuzevrijheid en responsiviteit (afstemming van de dienstverlening op de behoeften van de burger) zorgen. Om de beoogde collectieve doelen te verwerkelijken en tegelijkertijd de voordelen van marktwerking te plukken is een delicaat evenwicht vereist: zowel een te krappe als een te ruime marktwerking verstoort het functioneren van een quasi-markt.

Quasi-markten moeten daarom aan een vijftal eisen voldoen. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een markt, dus van competitie, marktprijzen en de mogelijkheid van faillissement. Zonder de dreiging die uitgaat van een markt is er geen prikkel om efficiëntie na te streven. Het introduceren en in stand houden van een quasi-markt is echter niet eenvoudig. Fusies zijn aantrekkelijk en in een sector als de zorg, waar zeer complexe producten en diensten worden geleverd, blijkt het bijzonder lastig om prijzen vast te stellen.

In de tweede plaats is doorzichtigheid nodig. De consument moet kunnen kiezen welk product of welke dienst hij koopt. Ook dit klinkt

eenvoudiger dan het is. In de sociale zekerheid en de gezondheidszorg heeft de leverancier vaak een informatievoorsprong ten opzichte van de consument, die daardoor van die producent afhankelijk is.

In de derde plaats moet de regulering van quasi-markten niet al te hoge kosten met zich meebrengen. Quasi-markten behoeven bescherming van de collectieve doelen door middel van publieke regelgeving, marktregulering en toezicht. De kosten hiervan mogen niet zo hoog worden dat de efficiëntievoordelen van productie op de markt ten opzichte van productie door de staat teniet worden gedaan.

Verder moeten quasi-markten zo ingericht worden dat de economische afwegingen van marktpartijen niet ten koste gaan van de behoeften van consumenten. Het winststreven moet samenvallen met de belangen van de consument. Het ziekenhuis dat winst wil maken moet gedwongen worden dat zo te doen dat de kwaliteit van de zorg er niet onder lijdt — geen eenvoudige opgave, want concurrentie via prijsverlaging ligt voor de hand en dit kan gauw tot kwaliteitsverlies lijden.

Ten slotte is selectie van cliënten uit den boze. Quasi-markten verwerkelijken sociale rechten van burgers; gelijke behandeling moet daarom de norm zijn. In de praktijk leidt deze eis tot zaken als een acceptatieplicht (voor sociale verzekeraars) of een zorgplicht (voor zorgaanbieders) die intensief toezicht vereisen en waarbij ontduiking lonend kan zijn.

PERVERSE EFFECTEN

De historie van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (wao) heeft laten zien dat als een systeem perverse prikkels kent — de wao was zowel voor werknemers als werkgevers een aantrekkelijke optie bij economische tegenwind — het met steeds meer onbedoeld en ongewenst gedrag gepaard zal gaan. We kunnen bij de inrichting van instituties blijkbaar niet vertrouwen op de goede bedoelingen van actoren. Deze regel is ook van toepassing waar markt-

werking in het publieke domein plaatsvindt. Marktwerking heeft als mogelijke perverse effecten (pervers gezien vanuit de collectieve doelstellingen van quasi-markten) onder meer marktconcentratie, selectie van cliënten en het ondergeschikt maken van de kwaliteit aan de prijs. In de praktijk blijken deze en andere perverse effecten zich inderdaad te manifesteren.

> *Marktconcentratie.* Op vrijwel alle terreinen waarop marktwerking is geïntroduceerd hebben zich concentratietendensen voorgedaan:

Bij de inrichting van instituties kunnen we niet vertrouwen op de goede bedoelingen van actoren

het aantal zorgverzekeraars is sterk afgenomen, thuiszorginstellingen zijn enthousiast aan het fuseren geslagen en ook woningcorporaties zijn bij elkaar gekropen. Op een markt kan het voor producenten voordelig zijn de handen ineen te slaan, omdat zo de concurrentie kan worden verminderd of omdat er schaalvoordelen zijn te behalen. Dergelijke bewegingen beperken echter twee belangrijke voorwaarden voor marktwerking: prijsconcurrentie en keuzevrijheid.

> *Selectie van cliënten.* Selectie van cliënten heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan op de reïntegratiemarkt. Als een reïntegratiebedrijf afgerekend wordt op het aantal succesvolle reïntegraties, staat er een sterke prikkel op selectie van cliënten die het makkelijkst te bemiddelen zijn. Dit bleek in de praktijk dan ook veelvuldig voor te komen.⁵ Het gevolg hiervan is dat gemeenten, die de opdrachtgever zijn op deze markt, de reïntegratiebedrijven nu aan zeer strikte contracten binden, waardoor de uitvoering bijna nog bureaucratischer wordt dan ze vroeger was, toen ze nog in handen was van de gemeentelijke bureaucratie zelf. Responsiviteit — afstemming van de dienstverlening op de behoeften van de individuele klant — wordt zo welhaast onmogelijk.⁶ Vergelijkbare verschijnselen zijn

in de zorg waar te nemen. Om de gecontracteerde partij aan de afspraken te houden worden nieuwe beheerssystemen in het leven geroepen (zoals de beruchte Diagnose Behandel Combinaties in de gezondheidszorg of de toewijzing van zorg in de AWBZ door het Centraal Indicatieorgaan Zorg) die de vrijheid van de uitvoerder aan banden kunnen leggen.

> *Ondoorzichtigheid.* Ook de transparantie van markten staat onder druk. Als gevolg van concurrentie bezwijken bedrijven voor de verleiding klanten te manipuleren door geen, onvolledige of ondoorzichtige informatie te verstrekken.⁷ Denk aan zorgverzekeraars die goedkopere polissen op de markt brengen zonder de klanten die reeds een vergelijkbare polis hebben hiervan op de hoogte te stellen. Of aan computergestuurde callcenters waar de klant terecht kan met zijn vragen, die bemand worden door slecht geïnformeerde medewerkers die als belangrijkste taak lijken te hebben om de klant op afstand te houden. Niet zelden blijkt informatie- en communicatietechnologie niet de transparantie te verhogen, maar gebruikt te worden als een buffer tussen klant en bedrijf of als een mogelijkheid de klant in een welhaast kafkaësk doolhof te lokken. ‘Klantvriendelijkheid’ lijkt onder druk van de markt en dankzij de nieuwe en welhaast onbegrensde mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie te verworden tot het omgekeerde: taylorisering van de klant ten behoeve van een hoger resultaat.

> *De moraal van de markt.* Reeds in 1990 waarschuwde de Engelse bestuurskundige Pollitt er al voor dat vergroting van de rol van de markt in het publieke domein vooral zou leiden tot een stijging van de salarissen van managers.⁸ Inmiddels hebben we ook in Nederland ervaren dat dit geen loze waarschuwing was. De salarissen aan de top van ziekenhuizen, woningbouwcorporaties en thuiszorginstellingen zijn sinds de invoering van marktwerking in de betreffende sectoren sterk gegroeid en soms zelfs verveelvoudigd. Marktconformiteit, zo luidt de redenering, dwingt hogere salarissen af. Niet al-

leen plaatsen bestuurders van deze instellingen zich zo buiten het publieke domein, het risico is ook dat onverantwoorde investeringen worden gedaan wanneer de beloning en de bedrijfsresultaten zijn gekoppeld, zoals gebruikelijk is in ondernemingen. De thuiszorg (denk aan de casus-Meavita) en de woningcorporaties hebben bewezen dat dit risico niet denkbeeldig is.

De conclusie uit het bovenstaande is niet dat quasi-markten niet functioneren zoals beoogd, maar dat wanneer er perverse prikkels zijn, deze zich ook zullen manifesteren. Het zou evenwel te ver gaan om de marktwerking in bijvoorbeeld de zorg als mislukt te beschouwen. De randvoorwaarden die de Zorgverzekeringswet oplegt aan de markt — een basispakket, acceptatieplicht, zorgplicht en risicoverevening — zijn dusdanig strikt dat de collectieve doelen van de gezondheidszorg adequaat beschermd zijn. De winst van deze quasi-markt is gelegen in een betere afstemming van vraag en aanbod (minder wachtlijsten) en in kostenbeheersing zonder de kostenplafonds uit het verleden. Ook voor de reïntegratiemarkt gaat het te ver om te stellen dat de invoering van een quasi-markt mislukt is. Er is inderdaad sprake van selectie en een gebrek aan responsiviteit (die we ook al kenden uit de tijd dat publieke organisaties de reïntegratie uitvoerden) maar gemeenten hebben tegenwoordig een ruime keuze uit mogelijke uitvoerders en dit opent wegen naar specialisatie en kwaliteitsverhoging.

DRIE INSTRUMENTEN

- 34 Quasi-markten brengen dus risico's van perverse effecten met zich mee. Om deze perverse effecten te beheersen staan de wetgever grofweg drie middelen ter beschikking.
- > *Regulering.* Op een quasi-markt moet de wetgever de randvoorwaarden voor het handelen van marktpartijen vastleggen. Dit heeft betrekking op (1) de rechten en plichten van de vragers (burgers), op (2) de prestaties van de aanbieders (marktpartijen) en op (3) de verhouding tussen de marktpartijen onderling en de overheid.

In het voorbeeld van de Zorgverzekeringswet gaat het dan respectievelijk om het wettelijk vastleggen van (1) een verzekerings- en acceptatieplicht, (2) een zorgplicht en een basisverzekering en (3) risicoverevening en regulering van de toelating tot de zorgmarkt. Regulering kent echter grenzen. Deze moeten zodanig zijn dat de voordelen van marktwerking ten opzichte van een systeem van overheidsbureaucratie niet verloren gaan.

> *Toezicht.* Op een quasi-markt moet het functioneren van marktpartijen bewaakt worden en getoetst worden aan de publiek geformuleerde randvoorwaarden. Die taak berust bij Raden van Toezicht van organisaties die actief zijn op de markt en bij diverse toezichthouders. De rol en bevoegdheden van toezichthouders moeten zijn afgestemd op de perverse effecten die zich kunnen voordoen. Belangenvermenging moet vermeden worden. Als we opnieuw de Zorgverzekeringswet als voorbeeld nemen, dan zien we dat toezicht wordt gehouden door het College voor

Het zou te ver gaan om de marktwerking in bijvoorbeeld de zorg als mislukt te beschouwen

Zorgverzekeringen (cvz) op het basispakket en de verzekeringsplicht, door de Zorgautoriteit (NZa) op de acceptatieplicht en het marktgedrag en door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op de zorgplicht. Voor Raden van Toezicht geldt dat de samenstelling ervan zodanig moet zijn dat alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, dat machtsconcentraties voorkomen moeten worden (bijvoorbeeld door een grens te stellen aan het aantal toezichtsfuncties dat iemand bekleedt) en dat voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om effectief toezicht te kunnen houden. Aan deze eisen wordt in de praktijk vaak niet voldaan. Ter illustratie kunnen recente problemen bij een aantal woningcorporaties dienen.

> *Governance-code*. Zowel aan het middel van regulering als aan dat van toezicht kleeft het risico van overdaad: er worden te veel regels uitgevaardigd en toezicht wordt op toezicht gestapeld. Om dit te voorkomen beschikt de wetgever over nog een derde middel ter beheersing van quasi-markten, dat tot nu toe echter niet of nauwelijks wordt gebruikt: het instellen van een 'governance-code'. Hierbij kan gedacht worden aan een code die vergelijkbaar is met het structuur-regime dat we nu voor bedrij-

Om aan de vicieuze cirkel van regulering en toezicht te ontsnappen, moeten meer eisen worden gesteld aan het bestuur en het management van partijen op een quasi-markt

ven kennen. In het structuur-regime wordt de bestuursstructuur van verschillende typen bedrijven geregeld. In een *governance-code* voor quasi-marktpartijen zouden niet alleen eisen gesteld kunnen worden aan het bestuur van organisaties, maar ook aan de hoogte van beloningen en aan de bestemming van winsten. Kalma heeft in zijn boek *Links, rechts en de vooruitgang* reeds gewezen op de ruimte die er bestaat tussen het model van de onderneming en dat van de bureaucratische organisatie.⁹ Het idee van de maatschappelijke onderneming zoals recentelijk door Klink en Bussemaker voorgesteld is daar een mogelijke invulling van. Partijen op quasi-markten kunnen aan banden worden gelegd door voor hen een apart structuur-regime te ontwerpen en eventueel nieuwe vormen van publieke ondernemingen te ontwikkelen. Een dergelijke *governance-code* zou mogelijk ook de problemen die hierboven bij het functioneren van Raden van Toezicht zijn beschreven kunnen voorkomen. Een governan-

ce-code voor quasi-markten zou geëffectueerd kunnen worden door onderschrijving van deze code te eisen voordat toegang tot de quasi-markt wordt verleend of door bij het vergeven van opdrachten deze afhankelijk te maken van het voldoen aan de *governance-code*.¹⁰

Samengevat: het beheersen van de mogelijke perverse effecten van quasi-markten vraagt om goed ontworpen regulering van de markt en om toezicht op het functioneren van de markt. Hierbij dreigt echter het gevaar van een vicieuze cirkel: wanneer zich problemen voordoen en het antwoord wordt gezocht in meer regulering en meer toezicht, kunnen nieuwe problemen worden opgeroepen die vervolgens opgelost worden via weer nieuwe regulering en toezicht, et cetera. Dit probleem van stapeling van regel op regel of toezicht op toezicht is niet voorbehouden aan quasi-markten, maar kan zich daar wel relatief sterk manifesteren: omdat de staat wel verantwoordelijk is voor de publieke doelen, maar zij het waarmaken ervan moet overlaten aan marktpartijen, ligt een politiek van al te forse risicomijding voor de hand. Een belangrijke vraag is, ten slotte, of de efficiëntiewinst die een quasi-markt oplevert opweegt tegen de regulering- en toezichtskosten die eraan verbonden zijn.

EEN WAARDEVOL PERSPECTIEF

De invoering van marktwerking in de publieke dienstverlening, zo illustreert het voorgaande, is geen eenvoudige strategie — althans, zolang we vasthouden aan publieke doelen en collectieve arrangementen. Het dilemma is duidelijk: sturing op afstand en toezicht op hoofdlijnen zijn noodzakelijk om perverse effecten te voorkomen, maar kunnen in de praktijk gauw verworden tot nieuwe, intensieve vormen van regulering en toezicht die de mogelijke voordelen van quasi-markten tenietdoen. Om aan de vicieuze cirkel van regulering en toezicht te kunnen ontsnappen verdient het aanbeveling om, veel meer dan nu het geval is, eisen te stellen aan het bestuur en het management van

partijen die actief zijn op een quasi-markt en het voldoen aan deze eisen voorwaardelijk te maken aan participatie op die markt.

De hier geschetste problematiek moet geen reden zijn om marktwerking in het publieke domein resoluut af te wijzen. Een quasi-markt is een waardevol instrument dat kan worden ingezet bij de herinrichting van het publieke domein en de herziening van de verzorgingsstaat. Marktwerking moet geen doel op zich zijn (en daarin verschilt de sociaal-democratie principieel en fundamenteel van het neoliberalisme), maar vervult wel een nuttige functie

bij het herschikken van verantwoordelijkheden tussen de staat en maatschappelijke actoren en bij het vormgeven van op activering en preventie gericht beleid. Zolang we actoren aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid en daarvoor niet (alleen) vertrouwen op dwingende regelgeving — een strategie die immers óók allerlei perverse effecten heeft, denk aan de historie van de wao — is het zorgvuldig gebruik maken van gereguleerde marktwerking een optie die niet al te snel terzijde moet worden geschoven en die nog steeds perspectief biedt.

Noten

- 1 A. Aust, A. Daguerre en P. Taylor-Gooby (2002), *European Social Policy*, working paper University of Kent, Welfare reform and management of societal change, p.10.
- 2 J. Le Grand (2007), 'The politics of choice and competition in public services', in: *The Political Quarterly*, 78-2, p. 207-213.
- 3 A. Giddens (1994), *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press.
- 4 W. Bartlett en J. Le Grand (1993), *Quasi-markets and social Policy*. Londen: Macmillan.
- 5 H. Bosselaar, D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007), *Werkt de wvb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 6 P. Mascini, M. Soentken en R. van der Veen (2009), 'From welfare to workfare. The implementation of activation and reintegration policies', in: R. van der Veen e.a. (2009) *Risk and responsibility. Managing social risks in the modern welfare state* (manuscript EUR, nog te verschijnen).
- 7 Dit verschijnsel doet zich behalve op quasi-markten overigens ook op private markten voor. Denk aan banken die rentepercentages van spaar-
rekeningen veranderen zonder dat de klant hiervan expliciet op de hoogte wordt gebracht.
- 8 C. Pollitt (1990), *Managerialism and the public services*. Cambridge: Blackwell.
- 9 P. Kalma (2004), *Links, rechts en de vooruitgang*. Amsterdam: Mets & Schilt / Wiardi Beckman Stichting.
- 10 Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop in de Verenigde Staten positieve discriminatie wordt geëffectueerd: bedrijven die niet voldoen aan de gestelde quota komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor overheidsopdrachten.

De verborgen schatten van interactief bestuur

DIK WOLFSON

Wat voor overheid willen we? Hoe ziet een sociaal-democratisch programma van eisen eruit? Alle politieke partijen willen een aanvaardbare balans scheppen tussen efficiency, rechtvaardigheid, duurzaamheid en individuele vrijheid — vier idealen die elkaar wel eens in de weg zitten. Maar wat is dan zo'n balans? Dat is een kwestie van ideologie, en over ideologieën wordt verschillend gedacht. Niet verschillend genoeg, denk ik wel eens, als ik het politieke kluitjesvoetbal zie. Daarover straks meer, eerst ga ik in op de vraag waarom de traditionele oplossingen onvoldoende aansluiten bij de problemen en mogelijkheden van deze tijd. Dan volgt een pleidooi om de positie van de burger tegenover de overheid te versterken met wat ik situationele contracten zal noemen. Tot slot bespreek ik de ideologische inkleuring.

MARKTWERKING: KEUZES EN KNELPUNTEN

De jaren dertig maakten de geesten rijp voor een stelsel waarin mensen van de wieg tot het graf beschermd zouden zijn. Zo ontstond de

Over de auteur Dik Wolfson doet onderzoek bij de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten zie pagina 43

naoorlogse verzorgingsstaat: een van bovenaf gestuurd systeem dat de charitas verving door geen gunsten te verlenen, maar mensen rechten te geven. Op papier stond daar de verplichting tegenover om het beroep tot het noodzakelijke te beperken, maar veel greep hadden we daar niet op. Aanvankelijk liep dat nog wel: er was weinig werkloosheid, de burger was een volgzzaam onderdaan en de modale man, als kostwinner, nog een representatieve 'maatman' voor het sociale beleid.

In de jaren zeventig werd dat anders. Snelle technologische ontwikkeling en een mondialisering van het economische verkeer maakten een eind aan baanzekerheid, de zuilen vielen om en individualisering werd de maat der dingen. Het overzichtelijke kostwinnershuishouden kreeg gezelschap van anderhalfverdieners, dinkies (dual income, no kids), eenoudergezinnen en LAT-relaties. Die pluriformiteit aan leefstijlen en behoeften laat zich niet eenvoudig categoriseren. Verfijnen helpt niet: verschillen *binnen* klassieke doelgroepen als 'het huishouden' zijn groter geworden dan die *daartussen* (een statistische dóórdenker — doe dat even). In zo'n context wordt het moeilijk om greep te houden op misbruik van voorzieningen, als je althans geen tandenborstels op de wastafel wilt komen tellen om te kijken of mensen samen-

wonen. Vandaar de roep om een herijking van verantwoordelijkheden, om marktwerking en om maatwerk.

Op markten schept de prijs evenwicht tussen vraag en aanbod, in een wederkerigheid van prestaties en tegenprestaties die vragers en aanbieders ertoe aanzet het achterste van hun tong te laten zien en hun knopen te tellen. De prijs maakt duidelijk wat vragers voor hun keuze overhebben en aanbieders als compensatie verlangen. Daarbij geldt: contract = contract. Bij voldoende concurrentie doen markten bovendien machtsposities verbokkelen. Schaduwzijden zijn de ongelijke verdeling van koopkracht en het ervaringsfeit dat vragers soms minder verstand van zaken hebben dan aanbieders — dan is informatie asymmetrisch verdeeld en wordt de een afhankelijk van de goede trouw van de ander. Koop maar eens een tweedehands auto, of neem een taxi in Amsterdam, als je daar de weg niet kent. Het is om deze reden dat markten in de private sector altijd vragen om toezicht en vaak ook om regulering.

38 Ik beperk mij verder tot ‘marktwerking’ bij de overheid — want ook die ordent vraag en aanbod vaak met prijzen, bijvoorbeeld volgens het profijtbeginsel (spoorkaartjes; kilometerheffing), of door vervuilers te laten betalen. Dat zijn dan quasi-markten, omdat de overheid eenzijdig haar prijs vaststelt, in de gaten gehouden door ons aller parlement. Dat zorgt ervoor dat zij, anders dan een ‘gewone’ monopolist, niet zo veel mogelijk geld ophaalt, maar transparant en met zo min mogelijk regelgeving de regie voert over zaken als de mobiliteit of de aantasting van het milieu. Roep niet te snel dat marktwerking zijn langste tijd gehad heeft. Prijzen arbitrerende de spanning tussen vraag en aanbod: het héłpt om automobilisten te laten betalen voor weggebruik. Als andere belastingen op de auto daarbij wegvallen is er niets tegen een kilometerheffing om files bij een schaarse capaciteit in de piek wat af te vlakken en het gebruik dat mensen zélf het meest noodzakelijk vinden voorrang te verlenen. Zo laat je de burger een keuze — betalen of de

spits mijden — terwijl hij in beide gevallen profiteert van een betere doorstroming en het wegvallen van andere belastingen. Ook in het milieubeleid kunnen heffingen mensen aan het denken zetten over gedragsverandering. Verder kan afrekenen de coördinatie in bestuurlijke netwerken ondersteunen. Bij de

Prijzen arbitrerende de spanning tussen vraag en aanbod: het héłpt, bijvoorbeeld, om automobilisten te laten betalen voor weggebruik

drooglegging van de Flevopolder heeft het recreatiebudget meebetaald aan de werkhaven van Rijkswaterstaat, op voorwaarde dat ze die zo ontwierpen dat die later als jachthaven kon worden gebruikt.

Waar zit het probleem dan, bij marktwerking in de publieke sector? Daar waar de lastenverdeling een knelpunt is, want dan leiden marktprijzen al gauw tot uitsluiting van mensen met een smalle beurs. En als je prijzen laat meebewegen met het inkomen, zoals bijvoorbeeld bij de huurbijdrage gebeurt? Dan is de narigheid dat die subsidie wegvalt als het inkomen stijgt; zo ontstaat een ontmoedigende ‘armoedeval’ waar mensen moeilijk uitkomen. Het moet dus anders — hoe precies zullen we straks zien — want nu lijkt het alsof we door de kat of de kater gebeten worden: met beprijzing kunnen er verdelingsproblemen ontstaan, terwijl je met regulering alléén te weinig inzicht genereert in individuele behoeften en mogelijkheden om maatwerk te leveren in een pluriforme maatschappij. Geen wonder dat de verleiding ontstaat om zo veel mogelijk te privatiseren en de markt het maar te laten uitzoeken. Hoe komen we hier uit? Het antwoord is simpel: door minder af te rekenen in geld en meer in materiële tegenprestaties, vastgelegd in situationele contracten.

MAATWERK VIA SITUATIONELE CONTRACTEN

Sedert de invoering van de Wet verbetering poortwachter (2002), die de uitvoering van de wao en de ww vernieuwde, zijn er nieuwe varianten van quasi-markten in ontwikkeling op basis van situationele contracten. Contracten zijn situationeel als de toegang tot voorzieningen afhankelijk is van een met de uitvoerder af te spreken tegenprestatie om het beroep tot het noodzakelijke te beperken, en die uitvoerder een mandaat heeft om daarbij rekening te houden met verschillen in kennis, kunnen en omstandigheden van de gerechtigde. Let wel: het recht zelf — in het voorbeeld van de wao de hoogte en duur van een eventuele uitkering — blijft wettelijk geregeld, maar de *toegang* tot de uitkering is afhankelijk van een verifieerbare inspanningsverplichting — in dit geval de verplichting om mee te werken aan reïntegratie. De strekking van die verplichting verschilt per individu; in geval van volledige arbeidsongeschiktheid wordt ze op nul gesteld.

Het subtiele verschil met de oude ‘papieren’ verplichting is dat een intensieve gevalsbehandeling informatie boven water brengt om maatwerk te kunnen leveren en er in een logboek van het verloop van het reïntegratieproces rekenschap wordt afgelegd. Het materiële verschil is dat de focus is verlegd van de uitkering naar de reïntegratie en dat de uitvoerder een zak met geld beschikbaar heeft om de inzetbaarheid van zijn cliënt te vergroten. De positie van de cliënt wordt versterkt met keuzemogelijkheden en het borgen van inspraak (*exit-* en *voice-opties*), in ruil voor een actieve inbreng. Aanbieders worden scherp gehouden door concurrentie of benchmarking.

Hoe stuur je afspraken aan, hoe kan de politiek richting blijven geven aan de borging van publieke belangen bij het gebruik van markt-analogue technieken? Door beleid te zien als een keten van vraag en aanbod, waarin uitvoerders op ieder niveau hun eigen mandaat ontwikkelen binnen politieke richtlijnen. Die keten begint bij het mandaat dat kiezers — via hun

volksvertegenwoordigers — aan een nieuw kabinet verlenen voor de vormgeving van hun politieke keuze. Ze eindigt met de medewerking die, op hun beurt, van burgers gevraagd mag worden voor een prudent gebruik van overheidsvoorzieningen (‘meedoen’). Zo loopt het rond. Zie burgers niet alleen als onderdanen; ze willen dat de overheid hen serieus neemt en ze vragen respect. Geef ze dat, maar maak duidelijk dat daar burgerplichten tegenover staan.

Sleutelbegrippen zijn mandatering en wederkerigheid, voor de hele keten van beleid en uitvoering. Goed geschoolde ambtenaren of gecontracteerde private aanbieders van

Zie beleid als een keten van vraag en aanbod, waarin uitvoerders hun eigen mandaat ontwikkelen binnen politieke richtlijnen

goederen en diensten zijn beter op de hoogte van mogelijke oplossingen voor problemen dan hun politieke opdrachtgevers, van wie ze wel weer afhankelijk zijn voor hun bevoegdheden en financiële middelen.¹ Bind daarom niet alleen burgers in situationele contracten, maar geef ook professionals in het uitvoeringstraject ruimte om hun expertise te gebruiken. Versterk beider positie in een geloofwaardig interactief bestuur. Borg de hoofdzaken bij wet, maar mandateer de uitvoering op basis van pas-toe-of-leg-uit. Dat doen we al eeuwen in de gezondheidszorg en het onderwijs, waar we professionals gevoelige verantwoordelijkheden toevertrouwen. Verruim dat. Modern onderzoek naar motivaties leert ons dat je kenniswerkers die voor de publieke zaak kiezen niet moet bureaucratiseren, maar moet uitdagen om te doen waarvoor ze zijn opgeleid.² Laat hen de pluriformiteit van behoeften accommoderen door gelijke behandeling op te vatten als het

op vergelijkbare wijze ongelijk behandelen van ongelijke gevallen.³ Vervang regels zo veel mogelijk door rekenschap achteraf en visitatie, in een terugkoppeling ten behoeve van een permanente en open innovatie.⁴

SUCCESSEN EN BEPERKINGEN

Het langs deze lijnen activeren van burger en samenleving is al succesvol gebleken. De oneigenlijke instroom in de wao, die vóór de hervorming werd geschat op een kleine veertig procent, is met de herschikkingen van verantwoordelijkheden voor de uitvoering vrijwel geheel geëlimineerd.⁵ En met de nieuwe Wet werk en bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) en het grotestedenbeleid hebben de gemeenten middelen en mogelijkheden gekregen om in maatwerk tot een geïntegreerd sociaal beleid te komen. In juridische zin is hiervoor ruimte geschapen met het 'omzetten' van niet altijd passende uniforme rechten van burgers in *zorgplichten* op maat van de lagere overheid, onder democratisch toezicht van de gemeenteraad.⁶

In een klassieke 'top-down' bureaucratie speelt Den Haag blindemantje en zijn tegenpartij verstopperij

40 Met deze voorbeelden is de potentie van situationele contracten om in te spelen op de pluriformiteit van wensen en mogelijkheden nog lang niet uitgeput. Het gaat daarbij niet alleen om een betere afstemming tussen overheid en burger, maar ook om het rechtstreeks aanboren van expertise op meso-niveau. Prestatiecontracten met politieregio's, bijvoorbeeld, werden aanvankelijk eenzijdig opgelegd voor gespecificeerde taken. Inmiddels ontwikkelen de regio's hun eigen mandaten, met voorstellen

die aansluiten bij lokale behoeften en omstandigheden, ter goedkeuring door de uiteindelijk verantwoordelijke minister. Heel belangrijk zijn ook de mogelijkheden om bestuurlijke netwerken en publiek-private samenwerking minder vrijblijvend te laten opereren, zoals al bleek in het voorbeeld van de jachthaven. Een goed voorbeeld is ook het bieden van milieucompensatie bij infrastructurele werken, zoals de uitbreiding van de Maasvlakte (ik noem de Westerschelde maar even niet).

Meer in het algemeen scheppen situationele contracten helderheid en wederkerigheid in belangen die zonder uitruil uit elkaar dreigen te lopen, want in een klassieke *top-down* bureaucratie speelt Den Haag blindemantje en zijn tegenpartij verstopperij. Dat schiet niet op. Het is onverstandig om beleid, uitvoering en burgers niet in onderlinge samenhang te bezien. We hebben een systeem nodig waarin ze elkaar binden, want zonder verbinding met de wielen lijkt sturing op afstand op de inspanningen die mijn kleinzoon aan zijn plastic stuurtoestel, achterin de auto.

Situationele contracten zijn geen wondermiddel. De belangrijkste beperking is dat wie niet wil 'meedoen' uitgesloten moet kunnen worden, al willen we niet altijd zover gaan (ook rokers krijgen gezondheidszorg). Een voorwaarde is verder dat de verdeling van verantwoordelijkheden aansluit bij wat als redelijk wordt ervaren: ouders willen — en kunnen — vaak best een handje helpen op de school van hun kinderen, maar vinden dat de overheid er maar op moet toezien dat de wc's schoon zijn en het gebouw brandveilig. Andere beperkingen vloeien voort uit expertiseverschillen: het is dom om mensen ertoe aan te sporen zelf te dokteren door een 'remgeld' te vragen voor de toegang tot de huisarts, aangezien een te late diagnose desastreuze gevolgen kan hebben — laat die dokter hun maar toespreken als ze zeuren. Meer in het algemeen zal de afhankelijke partij (in de spreekkamer, op de arbeidsmarkt of waar dan ook) niet altijd de consequenties van zijn handelen overzien. Ook daarom is de dialoog

met een gemandateerde gevalsbehandelaar, die rekenschap moet afleggen van zijn handelen in het publieke belang, zo belangrijk.

INTERN EN EXTERN TOEZICHT

De vele bloempjes die situationele contracten laten bloeien betekenen het einde van toezicht in de vorm van het afvinken van regels. Mandatering verleent beleidsuitvoerders immers het recht om het 'anders' te doen (pas-toe-of-leg-uit). Voor gedetailleerde regulering komen vier zaken in de plaats: (1) een versterking van de positie van de burger, via het bieden van de al genoemde *exit-* en *voice-*opties, (2) meer geïnspireerde uitvoerders, die 'hun ding' kunnen doen, (3) meer structuur in het interne toezicht (duidelijke profielen voor Raden van Toezicht van decentrale uitvoerders), en (4) *visitatie* (*peer review*) door onafhankelijke derden.

Het *visitatie-instrument*, ontwikkeld in de gezondheidszorg en het hoger onderwijs, neemt inmiddels een hoge vlucht op tal van beleidsterreinen. Het vormt het laatste station

De vele bloempjes die situationele contracten laten bloeien betekenen het einde van toezicht in de vorm van het afvinken van regels

van het interne toezicht — dat begint met een zelfevaluatie — en heeft een driedelige functie: kwaliteitsinstrument en leerproces; verantwoording aan cliënten en instanties waarmee wordt samengewerkt; opstap naar het externe toezicht door een inspectie van de systeemverantwoordelijke minister.⁷ De zelfevaluatie heeft op zichzelf al een therapeutische functie en dient als vertrekpunt voor *visitatiegesprekken*. De *visitatiecommissie* vraagt daarop door, deelt elders opgedane expertise en rapporteert

vanuit een afstandelijke betrokkenheid aan de instelling zelf en aan overige belanghebbenden ('stakeholders', voor wie geen Nederlands kent). Als er een goed rapport ligt, zal de externe inspectie zich tot een marginale toetsing kunnen beperken.

Bij dit alles blijft de ministeriële verantwoordelijkheid van cruciaal belang, want ieder systeem kan verloederen — in dit geval gebeurt dat als uitvoerders hun grotere vrijheden niet aankunnen of als *visitatores* door de bomen het bos niet meer zien (hoe dikker het rapport, hoe slechter de *visitatie*, denk ik wel eens). Dan — en alleen dan — moet het externe toezicht (de betrokken inspectie) met groot materieel uitrukken.

Een laatste punt van aandacht zijn de *transactiekosten* van mandatering, gevalsbehandeling, *visitatie* en extern toezicht. Bedenk daarbij dat meer dan negentig procent uit routine zal bestaan ('pas toe'), en alleen het staartje uit meer diepgaand overleg ('leg uit'). Daar staan het activeren van coöperatieve motivaties en het verbeteren van de prijs/kwaliteit-verhouding van het beleid tegenover.

WINST

Waar komt dit alles nu, samenvattend, op neer? Door het voor-wat-hoort-wat van de markt te lenen — met uitsluiting als sanctie — dwingen we vragers én aanbieders ertoe hun inzet duidelijk te maken. Het situationele contract zoekt hun grenzen en mogelijkheden op en activeert zowel de individuele als de politieke verantwoordelijkheid. De overheid blijft publieke belangen bewaken, maar volgt waar mogelijk individuele voorkeuren, voor zover onvoldoende geïnformeerde mensen daarbij geen aperte inschattingfouten maken.⁸ Zo scheidt zij *quasimarkten* waarop nu eens niet wordt afgerekend in geld, maar in passende inspanningen, over en weer, met de volgende resultaten:

> Op alle niveaus van beleid en uitvoering komen individuele mandaten en faciliteiten alleen beschikbaar voor wie naar vermogen presteert

— dat houdt beide partijen scherp en benut de creativiteit en expertise ter plekke.

> Het eilandenrijk van het openbaar bestuur wordt gecoördineerd, doordat de koppeling van prestatie aan tegenprestatie niet alleen geldt in de departementale bedrijfskolom, maar ook interdepartementaal, naar lagere overheden en in publiek-private samenwerking (zo krijg je zelfs de jeugdzorg op orde).

> De relatie tussen beleid en uitvoering wordt hersteld, doordat politici met door hen goedgekeurde mandaten de balans bewaken tussen efficiency, rechtvaardigheid, duurzaamheid en individuele vrijheid.

> Transactiekosten — de kosten van besluitvorming en toezicht — worden beheerst door een geleidelijke invoering (die nieuwe, transparante routines doet ontstaan), onder de randvoorwaarde dat de marginale transactiekosten van het nieuwe systeem beneden de daarmee vervangen reguleringskosten van het oude moeten blijven.

> Zo krijgen burgers keuzemogelijkheden en een rechtstreekse invloed op het openbaar bestuur, in directe democratie, vanuit de gedachte dat de klant uitmaakt wat kwaliteit is.

EEN SOCIAAL-DEMOCRATISCH VISIE

42 De Partij van de Arbeid staat voor sterk en sociaal. Zij verdedigt een sterke staat — geen minimale, zoals de liberalen willen, maar een activerende, brede, controleerbare en bestuurbare staat, zoals de PvdA-commissie Verzorgingsstaat (2002) al eens bepleitte.⁹ Een staat die luistert naar mensen en vormgeeft aan solidariteit met wie steun verdient. Een staat die helderheid verschafft over de verdeling van rechten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Die passende tegenprestaties eist van alle betrokkenen. Die uitvoerders binnen richtlijnen durft te mandateren, maar wel zelf de uiteindelijke regie voert over de balans van doelmatigheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en vrijheid. Een staat, bovendien, met een effectieve democratische controle. Het particulier initiatief, troetelkind

van het CDA, mag meedoen, mits onder controle van een gekozen vertegenwoordiging (zoals de gemeenteraad, in het geval van de WMO) en niet volgens de door de liberaal Van Doorn zo onsterfelijkgetyperde mantra ‘baas in eigen huis en het huis op kosten van de gemeenschap’.

De politiek komt dan wel niet zelf het veld op, maar ze coacht, bepaalt de opstelling en wisselt spelers waar nodig

Durf, net als de VARA, ‘verschillig’ te zijn en je te profileren tegenover andere partijen. Laat die maar vrijblijvend moraliseren over waarden en normen, of populistisch het vuurtje van het onbehagen opstoken. Mensen verschillen, in hun kennen en kunnen en vooral in hun vermogen om met steeds snellere veranderingen om te gaan. Ze zijn niet gelijk, maar wel gelijkwaardig, schreef Den Uyl al in zijn interim-nota Inkomensbeleid.¹⁰ Ze hebben behoefte aan erkenning, aan eigenwaarde — en dan is ‘verheffen’ oude, paternalistische politiek. Betrek hen bij de zaken, geef hun een stem — niet eens in de vier jaar, maar structureel door hun keuzes te bieden als volwaardige burgers — maar maak ook duidelijk dat ze een volwaardig burgerschap niet cadeau krijgen.

Wacht even: leveren situationele contracten ons niet uit aan de snelle types, gaan we zo niet naar een ‘allocatie per decibel’, waarin de grootste bek er met de poet vandoor gaat? De bestuurskundige literatuur waarschuwt — terecht — dat interactief bestuur kan leiden tot ‘policy capture’, waarbij ambtenaren of gehaaide gerechtigden voorzieningen te ver oprekken.¹¹ Nee, de politiek abdiceert niet, maar mandateert; ze wacht niet af wat eruit komt, maar eist rekenschap. Ze komt dan wel niet zelf het veld op, maar ze coacht, bepaalt de opstelling en wisselt spelers waar nodig. En het parlement?

Dat moet leren over mandaten te debatteren in plaats van over incidenten, en het beleid bijstellen met inachtneming van de inbreng die burgers leveren in een directe democratie. Die zelfbeperking zal nog veel gedoe geven — daarom ben ik daar elders¹² meer uitvoerig op ingegaan, met een pleidooi voor het prachtige rapport van de commissie-Van Lunteren dat meer aandacht vraagt voor de beleidsdiscussie

en voorstelt de bedrijfsvoering geïntegreerd te bespreken aan de hand van een jaarlijkse managementverantwoording van de betrokken secretaris-generaal.¹³ Haal dat rapport uit de la en laat de sg's dan ook meteen over de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) rapporteren.

De auteur dankt Ig Snellen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- 1 A. Breton, 'Organizational hierarchies and bureaucracies', in: *European Journal of Political Economy*, 1995 (11), p. 411-440.
- 2 B.S. Frey en R. Jegen, 'Motivation crowding theory. A survey of empirical evidence', in: *Journal of Economic Surveys*, 2001 (15), p. 589-611. J. Le Grand, *Motivation, agency and public policy*. Oxford: University Press, 2003.
- 3 D.J. Wolfson, 'Rechtsbescherming in de transactiestaat', in: *Nederlands Juristenblad*, 2003 (19), p. 958-965.
- 4 Op welke manieren dat kan heb ik elders uitvoerig theoretisch onderbouwd. Zie D.J. Wolfson, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. WRR-Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press, 2005. D.J. Wolfson, 'Situational contracting as a mode of governance', in: *Public Management Review*, 2009 (te verschijnen).
- 5 CPB, *Rethinking retirement*, Den Haag, 2009.
- 6 Tweede Kamer, *Rechtsstaat en rechtsorde*, 29279, nr. 14, 2003-2004.
- 7 T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Utrecht: Lemma, 2007, p. 236-250.
- 8 S. Beaulier en B. Caplan, 'Behavioral economics and perverse effects on the welfare state in: *Kyklos*, 2007 (60), p. 485-507.
- 9 D. Kahneman, P. Wakker en R. Sarin. 'Back to Bentham? Explorations of experienced utility', in: *Quarterly Journal of Economics*, 1997 (112), p. 375-405.
- 9 Commissie Verzorgingsstaat, *Niemand aan de kant*, Amsterdam: PvdA, 1992.
- 10 *Interim-nota inkomensbeleid*. Kamerstukken II 1974/1975, 13 399, nr. 1-2.
- 11 J. Tirole, 'The internal organization of government', in: *Oxford Economic Papers*, 1994 (46), p. 1-29.
- 12 Zie Wolfson, 2005, p. 22-26.
- 13 Commissie-Van Lunteren, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*, Den Haag: IBO, 2003-2004.

Het Israëlisch-Palestijnse conflict: kan het vredesproces worden vlotgetrokken?

Toen Hamas in 2006 een grote verkiezingszege boekte, koos de EU ervoor om Israël en de VS te volgen in een boycot van deze beweging. Wat heeft dat opgeleverd? En is een koerswending geboden? Met de recente publicatie van het kritische rapport-Goldstone over de Gaza-oorlog van nog geen jaar geleden heeft het debat over deze vragen nog eens flink aan urgentie gewonnen. Moet Hamas een stoel aan de onderhandelingstafel krijgen?

Jan Elshout: 'Het isoleren van Hamas is een ernstige fout'

De meeste Nederlanders hebben een eenzijdig beeld van Hamas. Wim Kortenoeven, onderzoeker bij het Centrum Informatie en Documentatie Israel (CIDI), opent zijn boek over Hamas met dit beeld van een 'als terroristisch gekwalificeerde vertakking van de internationaal opererende Moslim Broederschap, die ijvert voor Islamitische wereldoverheersing'.¹ Dat is vaak alles wat men denkt te weten over de beweging. Aangezien elk contact met Hamas wordt afgewezen, verdiept men zich er ook niet in. De discussie over Hamas is zodoende al voorbij voordat die begonnen is.

44

Slechts weinigen realiseren zich dat Hamas zich vele malen aan (eenzijdige) bestanden hield en constructieve gedachten ontwikkelde over oplossingen voor het Israëlisch-Palestijnse conflict en over een democratische opzet van de toekomstige Palestijnse staat. Het verkrijgen van een evenwichtig beeld van Hamas is moeilijk. Er is literatuur te over, maar daarbij gaat het, zoals Midden-Oostdeskundige Jeroen Gunning terecht opmerkt, vooral om telkens hergebruikte

secundaire bronnen.² Gunning zelf verrichte jarenlang veldwerk, evenals de Duitse politicologe Helga Baumgarten³ en de in Cambridge docerende Khaled Hroub.⁴ Helaas zijn hun bevindingen in Nederland vrijwel onbekend. Het is opvallend dat deze auteurs tot een heel ander, veel genuanceerder beeld komen dan het beeld dat in het Westen gangbaar is. Dit artikel beoogt met behulp van dit onderzoeksmateriaal een aanvulling te geven op dat dominante beeld.

DENKEN EN DOELEN

Voor het nagaan van de doelstellingen van Hamas, zijn documenten, toespraken en dergelijke van groot belang. In een publicatie voor Clingendael analyseert Floor Janssen deze uitgebreid.⁵ Zij onderscheidt drie fasen: de periode waarin een strijd werd gevoerd om bevrijding en invloed (1987-1994); de periode waarin Hamas zich aanpaste aan de politieke realiteit (1994-2005); en de actuele periode, waarin politieke integratie plaatsvindt (2005-heden). Na de oprichting

vanuit de Moslim Broederschap in 1987 vormde Hamas zich om van een sociaal-godsdienstige beweging naar een verzetsorganisatie. In de tweede fase opereerde men binnen een geheel ander politiek landschap. Hoewel Hamas aangaf open te staan voor onderhandelingen, keerde men zich tegen de Oslo-akkoorden — op 13 september 1993 ondertekend door vertegenwoordigers van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (P.L.O.), Israël, de Verenigde Staten en Rusland⁶ — omdat Palestijnse basisrechten daarin niet werden erkend en eindoplossingen werden uitgesteld. Sinds 2005 neemt Hamas deel aan het politieke proces, met inbegrip van verkiezingen.

Janssen constateert tussen de verschillende fasen grote verschuivingen in het denken binnen Hamas. Dat kan niet gezegd worden van Kortenoeven. Hij noemt zijn boek 'geschreven rond het handvest van Hamas' dat dateert uit 1988; hij sluit daarmee de ogen voor latere ontwikkelingen. Aan koerswijzigingen zoals die onder meer tot uitdrukking komen in het verkiezingsmanifest van Hamas uit 2005 besteedt hij geen aandacht. Zich baserend op het handvest spreekt Kortenoeven van 'de *raison d'être* van Hamas, de vernietiging van Israël op basis van religieuze voorschriften' en wijst hij erop dat Hamas geheel voormalig Palestina ziet als 'heilig land' (waarbij geen ruimte overblijft voor Israël).⁷ Janssen daarentegen laat zien dat het denken van Hamas zich in de loop der jaren steeds meer ontwikkelde in de richting van een tweestatenoplossing. Hoewel formele erkenning van Israël uitblijft omdat die staat zich, in de opvatting van Hamas, op gestolen land bevindt, is er op tal van momenten sprake van feitelijke erkenning⁸ (ik kom hier nog op terug).

Over het handvest schrijft Kortenoeven verder: 'Het verschaft ook inzicht in de geweldadige vorm van Islamitisch extremisme in algemene zin, een kracht die niet alleen met Israël in staat van oorlog verkeert, maar met de westerse beschaving in zijn totaliteit.'⁹ Met Hroub kan hier tegenin gebracht worden dat Hamas in het *Introductory Memorandum* uit 1993 benadrukt enkel met Palestina van doen te hebben. Het

Westen is alleen tegenstander voor zover het een Groot Israël wil bevorderen. De islamitische staat, waarover het handvest in 1988 spreekt, herleidt Hroub tot 'pre-Hamas utopia thinking'.¹⁰ Ook Janssen is van mening dat het handvest, hoewel nooit formeel herroepen, geen rol meer speelt in latere documenten.¹¹ Vanaf 2000 wordt niet meer naar 'Joden' verwezen, maar naar 'the Zionist project', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat het hier niet gaat om een religieus conflict, maar om bezetting, waartegen verzet gewettigd is. De stelling van Kortenoeven dat voor Hamas 'moord op Joden een doel op zich'¹² is ontbeert elke grond: zelfs het handvest uit 1988 liet ruimte voor een Joodse minderheid.

Gunning toont aan dat, hoewel een islamitische staat voor Hamas een ideaal is, de officiële lijn is dat deze nooit mag worden opgelegd, aangezien 'principles of freedom, justice and equality' daarmee niet gediend zouden zijn.¹³ In feite houdt Hamas er diverse democratische doelstellingen op na. Janssen onderstreept dat Hamas herhaaldelijk heeft verklaard zich te zullen neerleggen bij een Palestijns referendum over een vredesregeling, ook als de strekking daarvan in strijd zou zijn met de principes van de beweging.

GEBRUIK VAN GEWELD

Voor velen wordt het beeld van Hamas bepaald door geweld in de vorm van zelfmoordaanslagen en raketbeschietingen. Hoewel de Palestijnen in feite geen andere middelen bezitten om zich te verzetten tegen de Israëlische bezetting en het grootschalige Israëlische geweld, blijven deze middelen onrechtmatig, omdat ze zich richten tegen burgers en niet tegen de bezettende macht als zodanig. Bij de grootste zelfmoordaanslag, in maart 2002, vielen dertig doden. Bij raketbeschietingen vanuit Gaza — die nauwelijks schade aanrichtten — kwamen enkele mensen om.

Ook Hamas beseft dat uiteindelijk een politieke oplossing nodig is, zoals blijkt uit de afkondiging van diverse vrijwillige, eenzijdige bestanden. Elders heb ik er al op gewezen dat de

gang van zaken bij de bestanden van 2001, 2002 en 2003 gelijk was: Palestijnse organisaties hielden zich goed aan de bepalingen terwijl Israël geweld bleef gebruiken. Pas als dat extreme vormen aannam — zoals in het geval van de bom op het huis van Shahadeh in juli 2002 — werd er een Palestijnse reactie geforceerd. Voortgang in het vredesproces werd tijdens die bestanden niet geboekt.¹⁴

In een later verschenen artikel heb ik laten zien dat het bestand dat van februari 2005 tot juni 2006 duurde, op eenzelfde wijze eindigde. Toen doodde een granaat op het strand van Gaza een complete Palestijnse familie, waarna Hamas met nieuwe aanslagen reageerde en de zomer-oorlog van 2006 uitbrak.¹⁵ Ook het bestand van 2008 werd door Israëlische bombardementen doorbroken, op 4 november van dat jaar, waarna in december — na wederzijdse escalaties — opnieuw een oorlog uitbrak.

Het westerse beleid is, onder andere vanwege het geweld, gericht op isolatie van Hamas. Kennelijk berust dit beleid op de conceptie van Hamas als *total spoiler*: een beweging die altijd geweld gebruikt en nooit vrede wil. Gunning vergelijkt deze conceptie met het beeld van Hamas als *limited spoiler*: een beweging die geweld alleen gericht inzet om bepaalde doelen te bereiken. Hij komt tot de conclusie dat de 'total spoiler'-aansname niet houdbaar is na analyse van het feitelijke gedrag van Hamas. De eerste zelfmoordaanslag bijvoorbeeld was een reactie op een bloedbad dat werd aangericht in een moskee in Hebron. Andere aanslagen waren bedoeld om Israël een eind te laten maken aan de 'targeted assassinations'. Eenzijdige bestanden werden in acht genomen als er weer enige beweging kwam in het vredesproces; een 'total spoiler' zou juist dan het aantal aanslagen hebben opgevoerd.¹⁶

De associatie van Hamas met geweld berust dus op een vertekend beeld. Opvallend is daarbij ook dat velen die fel stelling nemen tegen het geweld van Hamas, zeer tolerant zijn ten aanzien van Israëlisch geweld. Juriste Heikelien Verrijn Stuart stelt dat, via lekken in het Israëlische

leger, reeds in oktober 2008 bekend werd dat Israël de zogenoemde 'Dahlya doctrine' had ontwikkeld.¹⁷ Volgens die doctrine zou het leger in een volgende oorlog zeer gewelddadig gaan optreden — een voornemen dat enkele maanden later in Gaza ten uitvoer werd gebracht. Ten aanzien van deze oorlog wordt nogal eens — zo ook in het kritische rapport-Goldstone¹⁸ dat in september jl. verscheen — de vraag opgeworpen of het Israëlische optreden proportioneel was. Volgens VN-rapporteur Richard Falk is dat de verkeerde vraag.¹⁹ Het is veel belangrijker te weten of het Israëlische geweld legitiem was — en dat was niet het geval, aldus Falk: Hamas had herhaaldelijk aangeboden het bestand te verlenen, op voorwaarde dat de blokkade van Gaza zou worden opgeheven, maar Israël koos ervoor het bestand te doorkruisen.

DEMOCRATIE IN THEORIE EN PRAKTIJK

Ten onrechte wordt Hamas door velen geassocieerd met totalitaire regimes. Gunning laat zien dat Hamas in de loop van de jaren negentig waardevolle gedachten ontwikkelde over de opzet van een toekomstige Palestijnse staat, die onder meer neersloegen in het verkiezingsmanifest van 2005. Op basis van tientallen interviews, gehouden in de loop van vele jaren, vormde Gunning zich een beeld van de beoogde staat. Belangrijk zijn de *checks and balances* die Hamas inbouwt, zoals de scheiding van wetgevende, regerende en rechterlijke macht — dit alles gebaseerd op studie van westerse politieke modellen. Daar horen bij: een meerpartijstelsel, het respecteren van verkiezingsuitslagen, het raadplegen van de bevolking en het aansturen op zo veel mogelijk consensus. Verder moet er sprake zijn van ordelijk financieel beheer en zal niemand boven de wet staan; voor politici is er een gedragscode.²⁰

In deze gedachten herkent men het intensieve contact dat Hamas met de bevolking in de bezette gebieden heeft: al decennialang onderhouden Hamas en verwante islamitische organisaties er de sociale, medische en educa-

tieve infrastructuur. Van religieus extremisme, zoals dat van Al Qaida, houdt Hamas afstand. Uit onderzoek²¹ blijkt dat leidinggevend binnen Hamas geselecteerd worden op basis van persoonlijke kwaliteiten. De meeste zijn hoogopgeleide seculieren; godsdienstige en militaire leiders zijn er vrijwel niet bij. Iedere vergelijking met Iran, waar geestelijke leiders grote politieke invloed hebben, gaat dan ook volkomen mank.

Door de westerse houding heeft de democratisch gekozen Palestijnse regering nooit een kans gehad

In tegenstelling tot Hamas verloor de grotendeels corrupte groep rond Fatah-leider Yasser Arafat in de jaren negentig het contact met de bevolking grotendeels, onder meer als gevolg van de ballingschap in Tunis (1982-1994). Fatah was vooral op machtsbehoud gericht. Het Westen drong aan op hervormingen.

Met het besluit om deel te nemen aan de eerste parlementsverkiezingen, in januari 2006, koos Hamas expliciet voor een politieke lijn.²² Aanslagen werden daarna alleen nog gepleegd in reactie op grootschalig Israëliësch geweld. Hamas bleek een welkom alternatief voor Fatah en behaalde een grote verkiezingsoverwinning, ondanks het feit dat zowel de PLO als Israël dat sterk tegengewerkt hadden. Graham Usher beschrijft de weinig democratische handelwijze van Fatah voor en na de verkiezingen: Hamas-leiders werden gearresteerd, verkiezingsposters verwijderd, et cetera.²³ Hoewel Hamas nu op een meerderheid in het parlement kon bogen — ter grootte van 76 van de 132 zetels — was men bereid tot het vormen van een eenheidsregering. Fatah wees dit af en heeft tot op de dag van vandaag zijn machtsverlies niet willen erkennen.

De Israëliësch en westerse reactie op de overwinning in 2006 bestond uit het isoleren van Hamas. De Europese Unie sloot zich aan bij de boycot die Israël en de Verenigde Staten hadden

ingesteld. Het 'Kwartet Midden-Oosten' — bestaande uit afgezanten van de EU, de VN, de VS en Rusland — herhaalde zijn mantra van eenzijdige eisen (zie onder). Voormalig CIA-analist Kathleen Christian beschrijft hoe in de VS de buitenlandadviseur Elliot Abrams de Palestijnse regering tegenwerkte. Het accent lag op het bewapenen van Fatah (een minderheid) om zo Hamas (de meerderheid) met geweld zijn macht te ontnemen.²⁴ In Gaza mislukte dat in 2007, doordat Fatah-troepen bevelen weigerden en Fatah-kopstukken naar de Westoever vluchtten. Zo kwam Gaza in handen van Hamas. Een na veel moeite op basis van het Mekka-akkoord tot stand gekomen eenheidsregering stortte al na enige maanden in. President Abbas benoemde vervolgens een — nooit door het parlement van de Palestijnse Autoriteit goedgekeurde — nieuwe regering, die in feite alleen op de Westoever gezag heeft. Door de westerse houding heeft de democratisch gekozen regering nooit een kans gehad.

BIJDRAGE AAN HET VREDESPROCES

Hamas wordt belemmering van het vredesproces verweten, omdat de beweging de staat Israël niet wil erkennen. Bij de oprichting stelde Hamas zich inderdaad bevrijding van geheel voormalig Palestina tot doel en werd erkenning van Israël — aangeduid als 'the Zionist project' — daarom volstrekt uitgesloten. Janssen constateert dat in de tweede van de drie fasen die zij beschrijft de toon heel anders werd: zo stelde een memo uit 1996 een rechtvaardige strijd tegen de bezetting van Gaza, Oost-Jeruzalem en de Westoever centraal.²⁵ Gezien de gevoelens van vele Palestijnen, die na 'Oslo' hoop op vrede koesterden, is die koerswending goed te begrijpen. Hamas liet weten dat een vreedzame oplossing gewenst was, maar dat de Oslo-akkoorden niet aan de criteria daarvoor voldeden — onder meer omdat ze niet voorzagen in beëindiging van de nederzettingen-politiek, terugtrekking van de Israëliësch troepen tot achter de Groene Lijn²⁶, het recht op terugkeer voor vluchtelingen en vrije toegang van Palestijnen tot heilige plaat-

sen. Een memo uit 2000 herhaalde deze punten. De PLO werd beschuldigd van 'liquidating the Palestinian cause' en er werd naar diverse VN-resoluties verwezen die niet werden nageleefd.²⁷

In documenten uit Janssens derde fase (vanaf 2005) komt naar voren dat Hamas nu de facto uitgaat van de grenzen van 1967. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het verkiezingsmanifest uit 2005 en het voorgestelde programma voor een eenheidsregering uit 2006. Van groot belang noemt Janssen de herhaaldelijk uitgesproken bereidheid om binnen internationale rechtskaders te handelen. Hoewel de weigering om Israël formeel te erkennen overeind blijft, wil Hamas als regeringspartij wel handelen vanuit de realiteit van het bestaan van dat land. Janssen schrijft dan ook: 'Recognition is everywhere between the lines.'²⁸

Ook het in 2002 tot stand gekomen Arabisch Initiatief voorziet in volledige erkenning van Israël door alle Arabische landen en zelfs in normalisering van de betrekkingen. Dit pan-Arabisch plan garandeert vrede in ruil voor Israëls terugtrekking uit de bezette gebieden; verder moet Israël een oplossing bieden voor de miljoenen Palestijnse vluchtelingen. Naar aanleiding van dit door Israël nooit aanvaarde voorstel heeft Hamas-leider Mish'al gezegd: 'The recognition of Israel is perhaps possible in the future were Israel to recognize the (national) rights of the Palestinian people.'²⁹

48 Hamas heeft goede aanknopingspunten voor het vredesproces geboden

Naast Janssen heeft ook de Israëlische deskundige Menachem Klein gewezen op belangrijke ontwikkelingen in het denken van Hamas. Hij noemt de wijze waarop netelige problemen als 'erkenning van Israël' worden opgelost 'innovatief'. In de opvatting van Hamas bevindt Israël zich op gestolen Palestijns land; daarom weigert

men erkenning. Hamas lost dit op door een zeer langdurig bestand voor te stellen, waarna een volgende generatie, die de verdrijvingen van 1948 en 1967 niet heeft meegemaakt, formeel vrede zal kunnen sluiten. Veel van dit soort pragmatische voorstellen zijn volgens Klein feitelijk in strijd met het handvest van Hamas, waaraan nooit meer gerefereerd wordt. Opvallend is verder dat Hamas toenadering heeft gezocht tot het Kwartet. Klein citeert minister Mahmoud Zahar, prominent Hamas-lid: 'Hamas seeks to follow the diplomatic route, with the purpose of achieving peace and stability in the region. It is Israel's actions and aggression that are making it impossible to achieve a peace based on a two-state solution.'³⁰

BOYCOT BEËINDIGEN

Het bovenstaande toont aan dat Hamas in feite goede aanknopingspunten voor het vredesproces heeft geboden. Hoe kan dat proces dan toch zo stagneren? Dat komt voor een groot deel door de Israëlische en westerse reacties op de Hamas-overwinning van 2006. Hroub meent dat het Westen in 2006 een 'gouden kans' heeft gemist.³¹ De Israëlische regering wilde de komende Hamas-regering isoleren en afknijpen ('put them on a diet'). Er werd bedreigd met het tot 'militair doel' bestempelen van premier Haniyeh. Intussen werden nederzettingen uitgebreid, werd de Jordaanvallei afgesloten, werd via nieuw visumbeleid velen de toegang tot de Westoever ontzegd en werd door middel van de oprichting c.q. versterking van checkpoints de economie tot staan gebracht. Een redactioneel commentaar in het Israëlische dagblad *Haaretz* protesteerde tegen dit onwijze gedrag en merkte op dat Hamas zich heel wat verantwoordelijker opstelde. De redactie wees daarbij op het streven naar een langdurige 'hudna'.³² Hudna is meer dan een bestand; het verplicht tot het zoeken van een echte oplossing.

Uit diverse rapporten is gebleken dat het isoleren van Hamas contra-productief werkt. Het rapport van de International Crisis Group bij-

voorbeeld laat niets aan duidelijkheid te wensen over: 'Security and a credible peace depend on a minimum of Palestinian consensus. Isolating Hamas strengthens its radical wing.'³³ In het rapport wordt zware kritiek geuit op met name de EU: 'By refusing to deal with the national unity government and by selectively engaging some of its non-Hamas members, by maintaining economic sanctions and providing security assistance to one of the parties to outmanoeuvre the other, they contributed mightily to the outcome they now publicly lament.' De vraag is gewettigd of het Westen, door Hamas als 'total spoiler' te behandelen, niet voor een *self-fulfilling prophecy* heeft gezorgd.

Gelukkig zijn er tekenen van verandering. Steeds vaker klinken er oproepen voor een evenwichtiger benadering en voor overleg met Hamas. In Nederland kwam IKV Pax Christi na een uitgebreide studie tot deze aanbeveling.³⁴ In de VS drongen senior diplomaten onlangs aan op overleg met Hamas.³⁵ Ook het *Foreign Affairs Committee* van het Britse parlement kwam recent tot de conclusie dat met Hamas gesproken moet worden.³⁶

Het boycotten van Hamas is niet de enige ernstige fout die de internationale gemeenschap maakt. De speciale VN-rapporteur voor mensenrechten in de bezette Palestijnse gebieden, John Dugard, heeft het uniek in de geschiedenis genoemd dat een bezet volk aan economische sancties wordt onderworpen. Hij is van mening dat de VN uit het Kwartet moeten stappen, omdat dat een instrument is geworden voor de uitvoering van Israëlische sancties terwijl het faalt in zijn basistaken ten opzichte van de Palestijnse bevolking. Hij wijst erop dat volgens de

conventies van Genève 'uithongeren van burgers als oorlogstactiek' verboden is.³⁷

Vooralsnog staan de zogeheten Kwartet-voorwaarden gesprekken met Hamas in de weg: voordat er sprake kan zijn van enig contact moet Hamas Israël erkennen, geweld afzweren en met alle voorgaande overeenkomsten instemmen. Op zich lijken deze eisen redelijk. De context waarin ze gesteld worden maakt ze echter onevenwichtig. Aan Israël (nota bene de bezetter!) wordt namelijk geen enkele eis gesteld.³⁸ De PLO erkende Israël jaren geleden al; Israël heeft nooit zelfs maar het recht op een Palestijnse staat willen erkennen. Ook het Palestijnse leed van de Nakba — de vlucht en verdrijving van Arabieren uit Palestina — wordt door Israël op geen enkele wijze onder ogen gezien. Afzweren van geweld is een irreële eis om aan Hamas te stellen zolang er aan de kant van Israël geen bereidheid bestaat om bezette gebieden te verlaten en het land zelf telkens met groot vertoon van geweld optreedt. Ten slotte is het typerend dat huidige en voorgaande Israëlische regeringen tal van ministers bevatten die fel tegen de Oslo-akkoorden zijn. Aan hen is nooit 'persoonlijke instemming met alle voorgaande overeenkomsten' gevraagd.

In het licht van het voorgaande kunnen wij ons de intrigerende vraag stellen of het westerse beleid niet net zo goed een groot obstakel voor vrede vormt als de veronderstelde vredesonwil van Hamas. Wil er ooit vrede komen, dan is het noodzakelijk om Hamas als volwaardige partner bij het overleg te betrekken.

Jan Elshout werkte als adviseur bedrijfsontwikkeling in onder meer het Midden-Oosten. Hij is actief lid van het CDA.

Noten

- | | | |
|---|---|---|
| <p>1 Wim Kortenhoeven, <i>Hamas. Portret en achtergronden</i>. Soesterberg: Aspekt, 2007.</p> <p>2 Jeroen Gunning, <i>Hamas in politics</i>. Londen: C. Hurst, 2007.</p> <p>3 Helga Baumgarten, <i>Hamas.</i></p> | <p><i>Der politische Islam in Palästina</i>. München: Diederichs, 2006.</p> <p>4 Khaled Hroub, <i>Hamas, a beginners guide</i>. Londen: Pluto, 2006.</p> <p>5 Floor Janssen, <i>Hamas and its positions towards Israel. Understanding the Islamic Resistance Organization through the concept</i></p> | <p><i>offraming</i>. Clingendael Security Paper nr. 8. Den Haag, 2009.</p> <p>6 De 'Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements' werd in Washington ondertekend door Mahmoud Abbas (PLO), Shimon Peres (Israël), Warren Christop-</p> |
|---|---|---|

- her (vs) en Andrei Kozyrev (Rusland), in aanwezigheid van Yasser Arafat, Yitzchak Rabin en Bill Clinton.
- 7 Kortenhoeven, 2007.
 - 8 Janssen, 2009.
 - 9 Kortenhoeven, 2007.
 - 10 Hroub, 2006.
 - 11 Janssen, 2009.
 - 12 Kortenhoeven, 2007.
 - 13 Gunning, 2007.
 - 14 Jan Elshout, 'De Hudna, het eenzijdige bestand', in: *De Brug* 13/51 (december 2003), p. 14-17.
 - 15 Jan Elshout, ' Hamas, partner voor vrede?', maart 2007. Zie: <http://users.skynet.be>. Verkort verschenen in de *Internationale Spectator* (maart 2007).
 - 16 Gunning, 2007.
 - 17 Heikelien Verrijn Stuart, 'We zullen disproportioneel geweld gebruiken', in: *Nederlands Juristenblad*, 30 januari 2009, p. 243-249.
 - 18 Commissie-Goldstone, *Human rights in Palestine and other occupied Arab territories. Report of the United Nations fact finding mission on the Gaza conflict*, New York: Verenigde Naties, 15 september 2009.
 - 19 Richard Falk, 'Oproepen tot onderzoek naar de aanvallen op Gaza', oorspronkelijk in: *Le Monde Diplomatique* (maart 2009), overgenomen in: *Soemoed*, 37/2, maart/april 2009.
 - 20 Gunning, 2007.
 - 21 Idem.
 - 22 Elshout, 2007.
 - 23 Graham Usher, 'The democratic resistance: Hamas, Fatah and the Palestinian elections', in: *Journal of Palestine Studies*, Vol. xxxv nr. 3 (2006), p. 20-36.
 - 24 Kathleen Christian, 'Thoughts on the attempted murder of Palestine. The Siren song of Elliot Abrams', in: *Counter Punch*, 27 juli 2007.
 - 25 Janssen, 2009.
 - 26 De Groene Lijn is de grens van Israël met de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, zoals overeengekomen na de Arabisch-Israëlische Oorlog (1948).
 - 27 Janssen, 2009.
 - 28 Idem.
 - 29 Interview met Khalid Mish'al in *Republica*, samengevat in *Haaretz*, 11 december 2006.
 - 30 Menachem Klein, ' Hamas in power', in: *Middle East Journal* 61/3 (2007), p. 442-459.
 - 31 Khaled Hroub, ' Hamas wordt steeds pragmatischer', in: *NRC Handelsblad*, 6 januari 2009.
 - 32 'Diet instead of wisdom', redactioneel commentaar in *Haaretz*, 20 februari 2006.
 - 33 International Crisis Group, *Middle East Report* 68, augustus 2007.
 - 34 IKV Pax Christi, *In gesprek met Hamas*, Utrecht 2009.
 - 35 U.S./Middle East Project, 'A last chance for a two-state Israel-Palestine Agreement', maart 2009.
 - 36 UK Parliament Foreign Affairs Committee, 'Global Security: Israel and the occupied Palestinian territories', rapport 26 juli 2009.
 - 37 UN Rapporteur on Human Rights in the Palestinian Territories (prof. Dugard): Statement in the Third Committee UN-GA, 24 oktober 2007.
 - 38 Zie Jan Elshout, 'Palestina: meer dan Apartheid en daarom onoplosbaar?', in: *Internationale Spectator* 61/3 (maart 2007), p. 164-166.

Maurits Berger: 'De geloofwaardigheid van de internationale rechtsorde staat op het spel'

50 Hamas is uitgegroeid tot mythische proporties. Voor de een vertegenwoordigt de organisatie het ultieme kwaad dat uit is op verdelging van Israël, met als gruwelijkste wapen de zelfmoordaanslag. Voor de ander is Hamas de enige organisatie die opkomt voor de Palestijnen, met geweld als legitiem instrument om te voorkomen dat zij definitief uit hun voorvaderlijk land worden verdreven.

Wat is waar? Het mag duidelijk zijn dat in het Midden-Oosten feiten en waarheden

ondergeschikt zijn aan perceptie en politiek. De discussies over het Israëlisch-Palestijnse conflict vinden niet plaats tussen kritische waarnemers, zelfs niet tussen voor- en tegenstanders, maar tussen beschermheren. Wie Israël eenmaal heeft omarmd zal het niet snel loslaten. Hetzelfde geldt voor Palestina. Dat vertroebelt zowel de beeldvorming als de besluitvorming.

In plaats van enkel te praten over wie Hamas vertegenwoordigt en wat haar (geheime)

agenda zou zijn, is het verstandig om eerst een stap terug te doen van het strijdtoneel en onszelf een paar prealabele vragen te stellen zoals: waarom is vrede in het Midden-Oosten eigenlijk zo belangrijk? Zijn Israël en Hamas gelijkwaardige partijen? Welke rol speelt het internationale recht bij het conflict? Wat is hier de definitie van 'geweld'? Welke betekenis heeft het begrip democratie? En wat behelst de islamitische signatuur van Hamas precies?

Bij deze onderneming zal snel duidelijk worden dat het hier gaat om meer dan alleen een conflict tussen twee volkeren: de internationale rechtsorde is in het geding.

vrede in het midden-oosten

Een intrigerende vraag is waarom het Israëlisch-Palestijnse conflict zo disproportioneel veel aandacht krijgt. Of cynisch gezegd: wat kan het ons eigenlijk schelen dat Palestijnen en Israëliërs elkaar de tent uitvechten? Als het puur gaat om humanitaire overwegingen, dan zijn er andere, aanzienlijk ernstigere, brandhaarden in de wereld die veel sterker onze aandacht zouden moeten opeisen. Concrete belangen staan er ook niet op het spel: het conflict speelt zich af in een gebied dat olie noch andere grondstoffen van bijzondere waarde bevat. Men zou kunnen aanvoeren dat er sprake is van een strategisch belang voor westerse landen die een voet aan de grond willen hebben in een regio die grenst aan gebieden met grote olievoorraden. Voor hen kan Israël een stabiele 'vriend' zijn. Maar dit belang blijkt in de praktijk los te staan van de problemen met de Palestijnen, want Israël is al jarenlang een partner voor westerse landen, zonder dat het conflict daarvoor een belemmering vormde.

De emotionele betrokkenheid van de Nederlandse politiek met dit conflict heeft vooral te maken met de symbolische betekenis die het heeft verkregen — en dan niet voor de Israëliërs en Palestijnen, maar voor buitenstaanders zoals wij. Nu is er natuurlijk niets mis met betrokkenheid bij onrechtvaardigheid in verre landen, integendeel, maar de emoties die wereldwijd

— zeker niet alleen bij ons — aan dit conflict worden ontleend staan een oplossing in de weg. Na de aanslagen van 11 september 2001 is gebleken welke centrale rol het Israëlisch-Palestijnse conflict vervult in de wijze waarop de moslimwereld aankijkt tegen het Westen. Maar al te vaak veronderstelt het Westen dat de moslimwereld een ongebreidelde haat koestert jegens de joodse staat, zoals die in bijvoorbeeld de toespraken van de Iraanse president Ahmedinejad inderdaad tot uitdrukking wordt gebracht. Het Westen maakt zich er zo wel erg gemakkelijk van af. Het gaat de moslimwereld namelijk niet om Israël, maar om de wijze waarop het Westen met deze staat omgaat.

De vraag óf wij vrede willen in de regio is daarom niet zo relevant (natuurlijk willen wij dat), net zo min als de vraag hóe die vrede tot stand zou moeten komen (dat is waar wij ons eindeloos in vastbijten). We moeten eerst terug naar de vraag waaróm wij daar vrede zouden willen bewerkstelligen. Is het voor onszelf, voor de Israëliërs, of juist voor de Palestijnen? Mijn stelling is dat met het oplossen van dit conflict niet alleen een dienst wordt bewezen aan de Israëliërs en de Palestijnen, maar vooral ook aan de internationale gemeenschap. De wijze waarop het Israëlisch-Palestijnse conflict nu voortgaat is namelijk desastreuus voor de geloofwaardigheid van de internationale rechtsorde, de effectiviteit van internationale conflictinterventies en de zeggingskracht van het democratische ideaal.

scève verhoudingen

De moslimwereld — de Arabische landen voorop — hamert op het naleven van het internationaal recht in het Midden-Oostenconflict. Men richt zich daarbij vooral tegen Israël. Vaststaat dat Israël de regels van het internationale recht herhaaldelijk heeft overtreden. De bekendste voorbeelden zijn het bouwen van nederzettingen op wat internationaal rechtelijk 'bezet gebied' heet en het niet-naleven van de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof

over de Muur. Israël is ook herhaaldelijk op de vingers getikt voor oorlogsmisdaden, meest recentelijk in het rapport over de oorlog in Gaza dat een VN-onderzoekscommissie onder leiding van Richard Goldstone opstelde. Toch blijkt de internationale gemeenschap niet in staat of bereid tot het tot de orde roepen van Israël. Een van de argumenten is dat de Palestijnse kant eveneens schuld draagt. Dat is zeker het geval — daar kom ik straks nader over te spreken — maar in plaats van met de vinger te wijzen en te roepen 'zij doen het ook', moet eerst de vraag

De grootste obstakels voor een 'normale' omgang met Hamas: paramilitaire activiteiten en een islamitische agenda

worden beantwoord of de daden van Palestijnen een ontheffing rechtvaardigen van Israëls verplichtingen onder internationaal recht.

52 Grote spelers als de Verenigde Staten en de Europese Unie blijken die vraag in de praktijk bevestigend te beantwoorden — niet in woorden weliswaar, maar in daden. Dat heeft ernstige repercussies. De geweldspiraal wordt daardoor namelijk extra aangezwengeld, niet alleen bij de Palestijnen (en ook hier geldt: voor geweld is geen excuus) maar wereldwijd. Het Israëlisch-Palestijnse conflict is voor velen het symbool geworden voor de westerse praktijk om enerzijds te schermen met internationaal recht maar het anderzijds niet na te leven. Kortom, de geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap is hier in het geding.

Een redenering als deze roept nogal eens de tegenwerping op: waarom wordt alleen Israël de maat genomen? Voor alle duidelijkheid: de Palestijnse Autoriteit, Hamas en andere Palestijnse groeperingen zijn geen doetjes. Ook zij hebben bloed aan hun handen. Het genoemde Goldstone-rapport heeft ook Hamas beschul-

digd van oorlogsmisdaden. Maar het is onjuist om Israël en Hamas voor te stellen als waren zij gelijken. Israël is een volledig functionerende staat en bovendien een van 's werelds militaire supermachten. Hamas is een weliswaar goed georganiseerde, maar kleine organisatie met paramilitaire slagkracht. Ook aan de onderhandelingstafel zijn de partijen niet gelijkwaardig. De Palestijnen ontberen een functionerend diplomatiek apparaat, een internationaal netwerk en de middelen om hun argumenten kracht bij te zetten. Israël is, hoe je het wendt of keert, gewoonweg de sterkste. Op alle terreinen.

Moet de Palestijnse Autoriteit of Hamas om die reden worden ontzien? Nee, natuurlijk niet, vooral niet als het gaat om aanslagen of oorlogshandelingen. De ongelijkwaardigheid tussen partijen kan alleen wel verklaren waarom Hamas zo ongenegen is om tegemoet te komen aan de twee belangrijkste eisen die Israël stelt alvorens onderhandelingen te willen beginnen: erkenning van Israël en het afzweren van geweld. Vanuit de optiek van Hamas zou zij dan als zwakke partij moeten toegeven aan de sterke partij: waarmee kan Hamas onderhandelen als zij deze laatste kaarten uit handen zou geven? Israël houdt dan immers als enige de gewelddroef in handen. Hamas zegt een wijze les te hebben getrokken uit de vredesonderhandelingen die de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie PLO heeft gevoerd met Israël: de PLO heeft inderdaad geweld afgezworen en Israël erkend, maar hoeveel heeft dat de Palestijnen uiteindelijk opgeleverd?

Hamas zegt het geweld niet te kunnen (of willen) afzweren omdat zij zich moet kunnen verdedigen. De vraag is: waartegen? Het is immers niet zo dat Israël continu militair geweld gebruikt. In termen van gewapend geweld is er, zo beschouwd, inderdaad overwegend sprake van eenzijdig handelen van de kant van Hamas. Die conclusie is echter niet vol te houden als we preciezer in ogenschouw nemen wat het is waartegen Hamas zich naar eigen zeggen teweerstelt.

Israël gaat al decennia door met het onrechtmatig bouwen van nederzettingen op

de bezette Westelijke Jordaanoever. Dat heeft geleid tot grootschalige landonteigeningen, het ontwortelen van honderdduizenden olijfbomen en het belemmeren van vrij verkeer tussen de bewoners van het gebied. Er is niet alleen sprake van een verlies van eigendom, grootschalige werkloosheid, de onmogelijkheid een eigen economie te draaien en het verdrijven van mensen; mede door de uitgaansverboden en checkpoints kampt een generatie Palestijnen nu ook met een tekort aan onderwijs. Zij dreigen hun intellectuele en culturele bagage te verliezen en te vervallen in achterlijkheid. Kortom, een volk wordt met de ondergang bedreigd — niet door uitroeiing of geweld, maar door omstandigheden waarover Israël enige zeggenschap heeft. Voor veel Palestijnen is dit een vorm van geweld die tegengeweld rechtvaardigt.

Het Israëliëse argument dat Palestijnen de Israëliëse maatregelen aan zichzelf te wijten hebben, gaat maar gedeeltelijk op. Wellicht zou men de controles bij checkpoints, de ontworteling van bomen en de bouw van de grote afscheidingsmuur nog kunnen rechtvaardigen als noodzakelijke reacties op aanslagen. Maar met betrekking tot de bouw van de nederzettingen, een van de belangrijkste oorzaken van de problemen, is dat toch moeilijk vol te houden.

ISLAMITISCHE SIGNATUUR

De redenen om Hamas niet te erkennen als gesprekspartner van het Westen zijn bekend: het gebruik van geweld en de niet-erkenning van de staat Israël. Een argument dat wordt aangevoerd om juist wél met Hamas te praten is het feit dat deze beweging in 2006 de verkiezingen heeft gewonnen. Vooral in de Arabische wereld was de verontwaardiging groot toen bleek dat de westerse wereld desondanks niets met Hamas van doen wilde hebben. De verklaring schuilt in het 'Hitlersyndroom': uit het feit dat Hitler indertijd op democratische wijze aan de macht kwam, heeft men de les getrokken dat democratisch gekozen bandieten nog steeds bandieten zijn en als zodanig behandeld moeten worden.

En inderdaad: het winnen van een democratische verkiezing verschaft niet automatisch het recht op internationale erkenning. Isolatie was ook het lot dat de Oostenrijkse regering ten deel viel toen in 1999 de rechts-radicalen partij van Jörg Haider na haar verkiezingszege daarvan deel ging uitmaken.

De westerse wereld mocht in het geval van Hamas dan misschien in haar recht staan, zij beging wel een internationale blunder. De Palestijnse verkiezingen van 2006 speelden zich af in een periode waarin het Westen onder leiding van de Verenigde Staten de bevordering van democratie in de Arabische landen bovenaan de agenda had gezet. Als er dan eindelijk ergens echt vrije en democratische verkiezingen plaatsvinden — in dit geval bij de Palestijnen — en wij getuige zijn van een voor Arabische begrippen uniek verschijnsel, geeft men wel een heel verkeerd signaal af als de uitslag van deze verkiezingen niet wordt erkend. Het slachtoffer van de westerse boycot was daarom niet zozeer Hamas, als wel het aanzien van de democratie.

Het grootste obstakel voor een 'normale' omgang met Hamas, afgezien van haar paramilitaire activiteiten, is misschien wel het feit dat zij een islamitische agenda voert. De PLO was net als Hamas een terroristische organisatie die de staat Israël niet erkende, maar zij was tenminste seculier. De islamitische identiteit van Hamas is een extra dimensie die de zoektocht naar de juiste omgangsvorm voor westerse landen moeilijker lijkt te maken.

Die kwestie kleeft overigens niet alleen aan Hamas. In Nederland wordt al jaren gepraat en getwijfeld over de vraag hoe de vele islamitische organisaties en partijen hier die de afgelopen decennia als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten tegemoet moeten worden getreden. Hebben we wellicht te maken met een doodgefascistoïde trend die een eigen theocratische heerschappij wil vestigen? Ook hier speelt het Hitlersyndroom op. De angst bestaat dat deze organisaties zich voordoen als democratisch, maar dat zij, eenmaal aan de macht, zouden streven naar een totalitaire en militante staat.

In feite zegt het islamitische karakter van een organisatie op zichzelf niet veel over het wereldbeeld dat zij koestert, de doelen die zij zich stelt en de middelen die zij aanwendt. Dictatoriaal of democratisch, gewelddadig of vredelievend, politiek of welzijnswerk — alle soorten en smaken treft men aan in islamitische kringen. Zich ervan vergewissen met welk type organisatie men van doen heeft kan een moeizame aangelegenheid zijn. Opvallend is dat Amerikanen op dat vlak tamelijk doortastend optreden, terwijl Europeanen (en zeker ook Nederlanders) angstvallig terughoudend zijn.

Wat houdt het islamitische signatuur van Hamas in? Hamas staat vooral bekend om haar religieus geïnspireerde zelfmoordaanslagen, maar haar brede draagvlak onder de Palestijnen heeft zij daaraan niet te danken. Deze steun van de bevolking is vooral het resultaat van de omvangrijke welzijnsactiviteiten van Hamas waarmee zij in grote sociale en economische behoeften voorziet. Maar hoe zou het islamitisch karakter van Hamas zich manifesteren als zij aan de macht zou zijn? Het antwoord op die vraag kennen we niet, om de simpele reden dat Palestina nog steeds geen gewone staatsvoering heeft mogen beleven. Tot nu toe hebben we wisselende signalen van Hamas kunnen waarnemen; soms duiden ze op een besef van democratisch pluralisme, soms op een hang naar autoritaire theocratie. Op dit moment wordt door het Westen vooral uitgegaan van het laatste, onder het motto 'better safe than sorry'. Die houding is te billijken, maar de vraag is of we ons die positie kunnen permitteren.

54

EEN ROL VOOR NEDERLAND?

'We praten niet met terroristen', is een goed uitgangspunt. Willen we echter vrede in het Midden-Oosten bereiken, dan kunnen we niet om Hamas heen. Niet omdat zij haar onwelgevallige vredesonderhandelingen met geweld kan dwarsbomen of omdat zij een organisatie vol goede bedoelingen zou zijn, maar simpelweg omdat Hamas representatief is voor een

groot deel van de Palestijnse bevolking. Bovendien is gebleken dat een internationaal isolement er niet toe leidt dat de Palestijnen zich van deze organisatie afkeren. Evenmin is Israël succesvol geweest in zijn pogingen om Hamas te vernietigen.

Hamas is, kortom, een stem waar we iets mee moeten doen. Negeren of ontkennen heeft geen zin, want daardoor verdwijnt de beweging niet. De vraag is dan in hoeverre de geweldsfactor van doorslaggevende betekenis moet zijn om Hamas een stoel aan de onderhandelingstafel te weigeren. Een reden om niet langer vast te houden aan deze eis — en dus voortgang te kunnen

Men kan geen vrede sluiten zonder alle stemmen erbij te betrekken. Hamas is een van die stemmen

boeken met het vlottrekken van de onderhandelingen — is het feit dat een dergelijke eis ook niet gesteld wordt aan Israël. Sterker nog, het disproportionele geweld waar Israël zich met enige regelmaat schuldig aan heeft gemaakt is voor het Westen nimmer reden geweest om de banden met deze staat te verbreken.

De tijd dringt. Bij een oplossing van het Israëliësch-Palestijnse conflict zijn namelijk niet alleen twee volkeren ter plaatse gebaat, maar meer nog, zoals gezegd, de internationale rechtsorde. Een vredesakkoord zal de Israëliërs en de Palestijnen rust en veiligheid bieden en het zal islamitische terroristen de wind uit de zeilen nemen, maar belangrijker nog is dat daarmee de geloofwaardigheid van internationale waarden als democratie, recht en geweldloosheid hersteld kan worden.

Bij gebrek aan militaire leiders zoals Rabin en Arafat die het gezag hadden om op autoritaire wijze een beslissing te forceren, ziet het er naar uit dat Palestina en Israël voor de oplossing

van hun conflict zijn aangewezen op een brede consensus onder beide volkeren. Begeleiding en druk van de internationale gemeenschap is dan meer dan ooit gewenst. Hierbij zou een combinatie van pragmatisme en handhaving van internationaal vastgelegde regels de koers moeten zijn. Pragmatisme betekent dat je geen vrede kunt sluiten zonder alle stemmen erbij te betrekken. Hamas is een van die stemmen. Pragmatisme betekent ook dat niet beloftes (om geweld af te zweren) en toezeggingen (om Israël te erkennen) doorslaggevend zijn, maar de gedragingen die dergelijke intenties bewijzen. Het is inmiddels duidelijk dat Hamas er niet op uit is om Israël te vernietigen — dat kán ze ook helemaal niet — maar dat haar inzet is om nog iets van een Palestijns volk met een eigen staat te behouden. Ze is bereid daarvoor te strijden met alle mogelijke middelen. Maar wat Hamas precies wil, is onduidelijk. Daarover moet het gesprek worden aangegaan.

Kan Nederland hierin een rol spelen? Hier past bescheidenheid, gelet op de intense mondiale bemoeienis met dit conflict. Niettemin heeft Nederland een bijzonder kenmerk dat het onderscheidt van de meeste andere landen: zijn sterk pro-Israëlische imago. Zou deze positie niet bij uitstek geschikt zijn om toenadering te zoeken tot Hamas? Niet om deze organisatie te erkennen of te omarmen, maar om kritische besprekingen te voeren die bedoeld zijn om inzicht te krijgen in de vraag of Hamas een rol kan vervullen in het vredesproces. Het gaat daarbij niet alleen om de wijze waarop Hamas de vredesonderhandelingen wil voeren, maar met name om haar positie in de toekomstige Palestijnse staat. Kortom: wat wil Hamas en in hoeverre is zij bereid tot het sluiten van compromissen?

Het pro-Israëlische imago van Nederland strekt bij deze exercitie tot voordeel. Nederland zal zijn geloofwaardigheid bij de grote spelers, zoals Israël en de Verenigde Staten, kunnen

behouden omdat iedereen ervan overtuigd zal zijn dat Nederland de belangen van Israël scherp in het oog zal houden. Diezelfde geloofwaardigheid strekt zich — al klinkt het paradoxaal — ook uit over de Palestijnen: in het verleden hebben die telkens weer ervaren dat zij het beste zaken konden doen met Israëlische hardliners als Begin, Rabin en Sharon. Ook Palestijnen zullen daarom voordelen zien in een pro-Israëlische gesprekspartner.

Wie er aan Nederlandse zijde aanwezig moeten zijn (ministers, parlementariërs, ambtenaren, academici?), waar de gesprekken gehouden moeten worden (in Nederland of daarbuiten?) en hoe geheim of juist openbaar deze gesprekken moeten zijn, zijn (belangrijke!) details die nader ingevuld moeten worden. Van belang is dat Nederland deze rol alleen vervult; er moet in elk geval geen derde partij aanzitten. De besprekingen moeten voorts zonder precondities plaatsvinden. Juist het stellen van voorwaarden om überhaupt met elkaar aan tafel te zitten is tot nu toe het grote obstakel voor vredesbesprekingen gebleken. De enige voorwaarde moet zijn dat alles bespreekbaar is. De Hamas-delegatie moet zich dus voorbereiden op een paar harde noten die gekraakt zullen worden.

Het doel is, zoals gezegd, een inventariserende kennismaking om inzicht te krijgen in waar Hamas voor staat en wat haar toekomstvisie is voor een Palestijnse staat naast Israël. Nederland behoudt zich dus het recht voor om, naar aanleiding van de besprekingen, Hamas alsnog te bestempelen tot een terroristische organisatie waarmee niet gesproken mag worden. Maar als Nederland meent dat er wel degelijk te werken valt met Hamas, in welke vorm dan ook, dan zou dat wel eens een doorbraak kunnen betekenen in een slopend conflict dat de wereld in zijn greep houdt.

Maurits Berger is senior research associate bij Instituut Clingendael.

Niet schaatsen op dun ijs

De Partij van de Arbeid en de JSF-discussie in 2002

In november verschijnt *Mensenwerk*, een terugblik van Ruud Koole op zijn jaren als voorzitter van de PvdA. S&D biedt een voorproefje in de vorm van een passage over een gevoelige kwestie die begin 2002 speelde: moest Nederland, zoals het kabinet wilde, participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter? Binnen de PvdA heerste grote verdeeldheid. ‘Voor en na de raadsverkiezingen van begin maart ging er geen partijbijeenkomst voorbij of het kabinetsbesluit werd zeer betreurd. De fractie werd ertoe opgeroepen voet bij stuk te houden.’

RUUD KOOLE

Het voorjaar van 2002 is turbulent: er zijn gemeenteraadsverkiezingen (6 maart), het tweede kabinet-Kok valt naar aanleiding van het NIOD-rapport over de genocide in Srebrenica (16 april), Pim Fortuyn maakt furore en hij wordt vermoord (6 mei), vlak voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer (15 mei). Te midden van al deze onrust speelt in Den Haag de discussie over de vraag of Nederland moet instappen in het JSF-consortium.

56

Op vrijdag 7 februari 2002 besloot het tweede Paarse kabinet (PvdA, D66, VVD) dat Nederland mee zou doen met de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter (JSF), die op termijn de F16's van de Nederlandse luchtmacht moest vervangen. De avond tevoren was er uitvoerig over gespro-

ken tijdens het bewindspersonenoverleg van de PvdA (BPO). De JSF was daar niet voor het eerst aan de orde geweest. Tijdens eerdere BPO's en fractievergaderingen, net als op partijbijeenkomsten in het land, was aan het onderwerp de nodige aandacht besteed. In de partij leefde het steeds meer. Men voelde weinig voor het meedoen met de ontwikkeling van de dure straaljager.

De Nederlandse luchtmacht had een duidelijk voorkeur uitgesproken voor de Amerikaanse JSF boven Europese straaljagers. Een besluit tot aanschaf zou echter nog jaren kunnen wachten. Dat gold niet voor het besluit om mee te doen met de ontwikkeling van de JSF. Door nu mee te doen met de ontwikkeling van het vliegtuig zou de Nederlandse industrie op termijn bij de productie van de toestellen voor vele miljoenen aan orders krijgen, en bovendien zou de Nederlandse regering een korting krijgen bij de koop

Over de auteur Tussen 2001 en 2007 was Ruud Koole gedurende twee perioden voorzitter van de Partij van de Arbeid.

van de toestellen. Formeel stond het besluit om mee te doen met de ontwikkeling van de JSF los van een toekomstig besluit over welk toestel de F16 zou moeten vervangen, maar het was voor iedereen duidelijk dat nu meedoen aan de ontwikkeling van de JSF de kans om later niet de JSF aan te schaffen heel klein zou maken.



Tijdens het BPO van 6 februari kwamen fundamentele vragen aan de orde. Het besluit over de aanschaf van vliegtuigen kon volgens sommigen veel beter later worden genomen. Dan zou men ook meer inzicht hebben in de behoefte aan materieel in een toekomstige oorlog. Misschien waren andere (onbemande) vliegtuigen dan wel veel geschikter dan de JSF. Binnen het BPO was er ergernis over het feit dat de VVD de besluitvorming over de JSF erdoor probeerde te drukken. Alle relevante ministersposten waren in handen van VVD'ers, die daardoor een

De werkgelegenheidscijfers waren boterzacht, net als de garanties voor het plaatsen van orders bij Nederlandse bedrijven

informatievoorsprong hadden, en zij gingen voluit voor de vette orders. Hun ideologische weerzin tegen industriepolitiek schoven de VVD'ers in dit geval ineens met gemak ter zijde! Want industriepolitiek was het — om die vette orders te zijner tijd binnen te kunnen halen moest nu eerst een bedrag van 800 miljoen dollar worden geïnvesteerd. De overheid zou dat voorschieten; de industrie zou dat later terugbetalen. Zelfs minister van Financiën Zalm ging hiermee akkoord, ook al zaten er de nodige haken en ogen aan de zogeheten *business case*. Ad Melkert liet merken nog niet toe te zijn aan een besluit en stelde vooral veel vragen. Hoe hard waren de termijnen? Was een reële vergelijking

met andere vliegtuigen wel mogelijk? Was de voorgespiegelde werkgelegenheid die deelname aan de ontwikkeling van de JSF zou opleveren, wel zo hoog als voorgesteld? Leverde deelname wel de beloofde technologische spin-off voor Nederland?

Van de bewindspersonen waren Dick Benschop en Willem Vermeend het meest vóór deelname en Jan Pronk het meest uitgesproken tegen. Klaas de Vries ging ervan uit dat we over een paar jaar toch voor de JSF zouden kiezen, en daarom moesten we de *business case* zakelijk beoordelen. Maar daar had je wel de juiste informatie voor nodig, en die ontbrak, zodat er op dat moment ook volgens hem geen basis voor besluitvorming was.

Mijn eigen inbreng tijdens het BPO sloot het meest aan bij die van Pronk. Ik sprak nogmaals mijn verbazing uit over het feit dat een zo belangrijk besluit over defensiezaken niet op basis van militair-operationele overwegingen genomen zou worden, maar op basis van industriepolitieke. Vanuit puur militair-operationeel gezichtspunt was er geen reden om op dat moment al een besluit te nemen. Als er dan toch een positief besluit genomen zou worden om andere — industriepolitieke — redenen, dan moesten die redenen wel bijzonder zwaar zijn. Letterlijk zei ik dat 'het ijs dan wel heel dik moet zijn' en dat ik daar niet van overtuigd was. De werkgelegenheidscijfers waren boterzacht, net als de garanties voor het plaatsen van orders bij Nederlandse bedrijven vanwege de Nederlandse deelname aan de ontwikkeling van de JSF.

Toen Tineke Netelenbos en Jan Pronk vroegen wat nu de positie van de Tweede Kamerfractie was, hield Melkert zijn kaarten tegen de borst en antwoordde hij dat de fractie goed uit de voeten zou kunnen met een besluit in 2007, dat de bewijslast lag bij degenen die nu een besluit wilden nemen, en dat de fractie nu nog geen positie kon innemen door de gebrekkige gegevens. Wim Kok concludeerde dat er inderdaad keiharde gegevens in de *business case* nodig waren, anders zou 'het een te dunne laag ijs zijn om over te schaatsen'.



De volgende dag was de klap groot toen het kabinet toch besloot tot deelname aan de ontwikkeling van de JSF. Van de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces in het kabinet was ik allerminst overtuigd. Druk uit werkgevers- en werknemerskringen was wellicht niet vreemd aan het besluit. En ik kon me evenmin voorstellen dat het besluit zonder medeweten van Melkert was genomen. Had hij Kok niet durven weerstaan, of was hij in de veronderstelling dat hij de fractie wel achter het kabinetsbesluit kon krijgen?

Door het kabinetsbesluit was een uiterst lastige situatie voor de PvdA ontstaan, waardoor Melkert zelf later in een onmogelijke positie zou komen. In de Tweede-Kamerfractie bestond grote twijfel over de wenselijkheid om voor de JSF te besluiten. Woordvoerder Frans Timmermans verzette zich hevig tegen een positief besluit op dat moment. Maar het kabinet had gesproken en een afwijzend standpunt van de fractie zou de verdeeldheid van de PvdA etaleren in de periode voorafgaand aan de verkiezingen. De druk die de fractietop en het PvdA-smaldeel in het kabinet uitoefenden op Frans om hem zijn verzet te laten opgeven, werd steeds groter. In de periode die volgde heb ik daarom herhaaldelijk met Frans overlegd en hem aangemoedigd niet op te geven. Ik deed dat niet om mijn persoonlijke gelijk alsnog te halen, maar omdat de kwestie in de partij een brisante lading begon te krijgen. Voor en na de raadsverkiezingen van begin maart ging er geen partijbijeenkomst voorbij of het kabinetsbesluit werd zeer betreurd. De fractie werd ertoe opgeroepen voet bij stuk te houden. Het Politiek Forum van de partij sprak zich op 9 maart expliciet uit tegen deelname aan de ontwikkeling van de JSF. Dat 'zwaarwegende advies' heeft intern veel invloed gehad, ook al vond een enkele PvdA-minister het maar 'onzin'. Ik kon me daar bij mijn verzet tegen de JSF op beroepen in vergaderingen van het partijbestuur, de fractie en het BPO.

De fractie was verdeeld, maar het verzet groeide ook daar. Tijdens het laatste BPO van maart, vlak voor het paasweekend, werd de druk opge-

voerd. In dat gezelschap waren de bewindspersonen vanzelfsprekend in de meerderheid. Allerlei scenario's passeerden opnieuw en in detail de revue. Fractievoorzitter Melkert sprak van een zeer gecompliceerd vraagstuk en van grote scepsis in de fractie. De vragen die Frans Timmermans had gesteld ten aanzien van de *business case* moesten volgens hem door het kabinet op redelijke wijze worden beantwoord, wilde de fractie kunnen instemmen. Sommige bewindspersonen gooiden het daarom over een andere boeg. Volgens Dick Benschop stond de 'geloofwaardigheid' van de PvdA op het spel als de fractie niet zou instemmen. Klaas de Vries refereerde aan de traumati-

De fractietop en de PvdA-ministers oefenden grote druk uit op woordvoerder Timmermans, om hem zijn verzet te laten opgeven

sche discussie destijds over de aanschaf van de F16, die nu vervangen zou moeten worden. Zo'n discussie moest zich niet herhalen. De JSF zou er over een aantal jaren toch komen en dan kon je nu maar beter proberen er de beste deal uit te slepen. Hij vroeg zich af of de PvdA van Melkert wel tot besluiten kon komen. Herhaaldelijk werd mijn kant op gekeken, maar ik bleef met Melkert van mening dat er mijns inziens voor de fractie nog te veel vragen onbeantwoord waren om positief te kunnen besluiten.

Op tweede paasdag belde Frans me op. Hij luchtte zijn hart over de enorme druk die sommigen in de top van de partij op hem uitoefenden. Zijn carrière zou ten einde zijn wanneer hij zo zou doorgaan, zo was hem onder meer te verstaan gegeven.



Tijdens de volgende fractievergadering werden de vragen van Frans ingedikt tot twee hoofdvragen: (1) is de *business case* wel 100 procent

sluitend te krijgen, (2) is er een mogelijkheid om tussentijds uit het ontwikkelingsprogramma van de JSF te stappen (*opt out*)? Frans kon zich hierin vinden, zij het met enige moeite. Die moeite begreep ik, want 'indikken' betekende het laten vallen van enkele bezwaren. Anderzijds begreep ik ook Ad, die via dit 'indikken' een soort Houdini-act probeerde uit te voeren om uit de impasse te geraken.

De week erop werd de discussie in de fractie voortgezet, mede naar aanleiding van een nieuwe brief van het kabinet. Vlak tevoren hadden Ad, Frans en ik opnieuw een vooroverleg. Hierin ging Ad verder met zijn Houdini-act. Geprobeerd zou worden het gat in de *business case* via een nieuwe *letter of intent* alsnog te dichten, maar dat moest dan worden gedaan door de industrie. Het meedoen aan de ontwikkeling van de JSF mocht de belastingbetaler sowieso geen geld kosten. Het *opt out*-scenario zou gekoppeld moeten worden aan het schrijven van een nieuwe defensienota.

Op basis hiervan zou Ad de fractie vragen om 'geclausuleerde instemming' met het meedoen met de ontwikkeling van de JSF en om Frans als woordvoerder de ruimte te geven om deze 'lijn' te realiseren. Als extra argument noemde hij de verwachting dat wanneer de PvdA tegen zou stemmen, de verhouding in de Kamer precies 75-75 zou zijn. Met andere woorden: verzet van de PvdA in de Kamer zou het kabinetsbesluit toch niet kunnen tegenhouden. Ik had bewondering voor Melkerts vindingrijkheid. Ik verzette me niet tegen het presenteren van deze lijn aan de fractie, maar ik hield me wel het recht voor om de fractie te melden dat de voorwaarden in deze 'lijn' wat mij betreft keihard waren.

In de fractievergadering werd die 'lijn' uiteindelijk gedeeld, maar bij velen bleef de twijfel bestaan. Omdat het zo'n gevoelige kwestie was geworden, voerde elk afzonderlijk lid van de fractie het woord. Frans concludeerde dat het meedoen aan de JSF voor de PvdA niet hoefde, maar onder genoemde voorwaarden te verantwoord was. De fractie gaf hem vervolgens de gevraagde ruimte.



Het 'geclausuleerd ja' van de fractie viel slecht. De pers belde mij met de vraag of dit besluit niet haaks stond op de uitspraak van het Politiek Forum. De voorzitter van de Jonge Socialisten meldde me zijn lidmaatschap van de PvdA te willen opzeggen. Het hele JS-bestuur wilde breken met de PvdA. Er kwamen heel veel negatieve reacties uit de partij. Ik praatte me de blaren op de tong en vertelde overal, ook in het wekelijkse overleg met Ad Melkert en Wim Kok, dat de twee voorwaarden keihard waren.

Een week later, half april, zou de fractie in de Kamer definitief kleur moeten bekennen, maar de dag ervoor viel het kabinet naar aanleiding van het NIOD-rapport over de massamoord in Srebrenica. Terwijl wij ons de avond voor de val van het kabinet in kleine kring in het Catshuis daarover beraadden, sprak ik Melkert *en marge* van dat beraad over de JSF. Hij dacht toen nog dat het harde verzet tegen de JSF in de fractie beperkt was tot een 'klein groepje van de *usual*

Het 'geclausuleerd ja' van de fractie viel slecht in de partij. Ik praatte me de blaren op de tong

suspects'. Ik kon hem uit de droom helpen. Uit eigen gesprekken met Kamerleden wist ik zeker dat het inmiddels om aanzienlijk meer personen ging. Het grote verzet uit de partij tegen het 'geclausuleerde ja' had hen ook bereikt. Melkert had die signalen uit eigen fractie nog niet door gekregen. Hij zat nu klem tussen een groot deel van zijn fractie gesteund door veel leden in de partij en de PvdA-ministers in het kabinet.

59



De zaterdag voor de stemming in de Kamer vond in 's-Hertogenbosch de start plaats van de slotfase van de PvdA-campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei. De zaal was met

enige moeite gevuld met partijgangers. Sinds de raadsverkiezingen was het elan bij het actieve kader voor een groot deel verdwenen. In de peilingen de dag tevoren was de PvdA gezakt tot 34 zetels. In die atmosfeer moest Ad in 's-Hertogenbosch spreken en hij kon natuurlijk niet om de JSF-kwestie heen. In de pauze, vlak voordat Melkert op moest, werd ik bij hem geroepen op een kamertje een verdieping hoger. Wim Kok en Willem Vermeend waren daar ook. Zij hadden het over de JSF gehad en Ad aarzelde nog over wat hij precies zou zeggen in zijn speech.

Ik zei dat hij een duidelijk 'nee' moest laten horen. De PvdA-ministers hadden zich weliswaar uitgesproken voor een deelname aan de JSF, maar dat was heel slecht gevallen bij de achterban en bovendien was de *business case* nog steeds niet 100 procent sluitend. Een 'ja' tegen de JSF zou om zowel inhoudelijke als electorale redenen zeer onwenselijk zijn. Zo mogelijk nog slechter zou het zijn om de onzekerheid over het standpunt van de fractie langer te laten voortduren. Wim keek vermoeid voor zich uit en vroeg Ad geen opmerkingen te maken over wat het kabinet moest doen.

60 Willem Vermeend, van de PvdA-bewindslieden een van de felste voorstanders van deelname aan de JSF, maar tegelijk altijd goed in het opsnuiven van electorale trends, viel me bij. Hij was het met mij eens dat de fractie zich afwijzend moest opstellen! Met een duidelijk 'nee' kon je proberen het initiatief weer naar je toe te trekken door te redeneren dat geen partij de *business case* zo serieus had bekeken als de PvdA, maar dat de partij tot de conclusie had moeten komen dat er nog te veel onzekerheden waren blijven bestaan. Een positief besluit nu zou, zo voegde Willem Vermeend eraan toe, ten koste gaan van de belastingbetaler!

Tien minuten later kondigde Melkert in zijn speech aan dat de fractie de volgende dinsdag tegen deelname aan de ontwikkeling van de JSF zou stemmen, omdat het financiële risico voor de belastingbetaler te groot was! Luid gejuich in de zaal, behalve bij Wim Kok en de andere PvdA-ministers.



Tijdens de fractievergadering van de volgende dinsdag was er begrijpelijkerwijs bij sommigen gemor over het feit dat Melkert zijn fractie niet had geraadpleegd alvorens zijn 'nee' wereldkundig te maken. Een 'grote puinzooi' noemde Martin Zijlstra de behandeling door de fractie van het JSF-dossier. Anderen hadden begrip voor Melkerts optreden in 's-Hertogenbosch. Melkert benadrukte dat hij het had gedaan om de partij bij elkaar te houden en dat het aan hem was om uiteindelijk de knoop door te hakken. De fractie stemde vervolgens unaniem voor de motie van D66 waarin de regering werd opgeroepen af te zien van deelname aan het JSF-project, maar in de Kamer staakten de stemmen: 74 voor en 74 tegen. Met dergelijke verhoudingen in de Tweede Kamer besloot het demissionaire kabinet tot uitstel.

Begin juni stemde de Lijst Pim Fortuyn (LPF) onder leiding van Mat Herben voor de JSF. Door de steun van de LPF was er een meerderheid in de Kamer voor deelname aan het JSF-project.

In zijn speech kondigde Melkert aan dat de fractie tegen zou stemmen! Luid gejuich in de zaal

Fortuyn was er toen niet meer en Melkert was als politiek leider teruggetreden. De PvdA-fractie stemde bij die gelegenheid unaniem tegen de JSF, maar de demissionaire PvdA-ministers, die inmiddels ook lid van de Tweede Kamer waren geworden, hadden er wel voor gezorgd tijdens de stemming niet in de vergaderzaal aanwezig te zijn. De worsteling van de PvdA met het JSF-dossier had niet beter kunnen worden geïllustreerd.

Deze bijdrage is een licht bewerkt fragment uit hoofdstuk IV van 'Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter 2001-2007', dat op 12 november 2009 verschijnt bij Bert Bakker, Amsterdam.

Ad Dunning (1930-2009)

Op 5 oktober overleed, op 78-jarige leeftijd, Ad Dunning. Hij was arts en wetenschapper; columnist en schrijver; en bestuurlijk actief in tal van organisaties — van het Republikeins Genootschap tot de Partij van de Arbeid. In de PvdA gaf hij leiding aan de kandidaatstellingscommissie voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994. Daarna was hij zeven jaar lang voorzitter van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting.

In al die rollen combineerde Dunning beminlijkheid, een scherp waarnemingsvermogen en gevoel voor humor. Een cardioloog van de oude stempel was hij, uit de tijd dat zestig uur werken de norm was, maar met een open oog voor de voordelen van de feminisering van het vak. Een expert die kwakzalvers krachtig bestreed, maar die ook de beperkingen van de medische wetenschap benadrukte. ‘Over het onvermogen van de geneeskunde’, zo luidde de ondertitel van *Broeder Ezel*, een uitstekend verkochte bundel opstellen van zijn hand.

‘De samenleving’, zo merkt hij daarin op, koestert verwachtingen van de geneeskunde, die deze, ook als ze ze zelf opwekt, onmogelijk waar kan maken: ‘Er bestaat een onmacht en onvermogen om alle plagen te verdrijven, alle veronderstelde vooruitgang ten spijt, en waar die hoop beschaamd wordt bloeien de kritiek, het alternatief en de ontevredenheid. Dat heeft ook te maken met het gegeven dat de geneeskunde, aan zichzelf overgelaten, haar diensten niet kan of wil verdelen naar de behoefte en veelal de werkelijke wortel van ziekte niet kan of wil verstaan.’

Dunning gaf als beleidsadviseur ook een praktische uitwerking aan dergelijke inzichten. Een door hem voorgezeten commissie pleitte begin jaren negentig voor ethische keuzes bij het vaststellen van de criteria voor de vergoeding van ziektekosten. Alleen gezondheidszorg die

noodzakelijk, werkzaam en doelmatig is en niet door de patiënt zelf bekostigd kan worden, zou collectief verzekerd moeten worden. Het debat over toepassing van dit principe — al gauw als ‘de trechter van Dunning’ omschreven — laaide hoog op. Het heeft, bij alsmear stijgende uitgaven in de zorg, niets van zijn relevantie verloren.

De columns, essays en verhalen van zijn hand bestreken overigens een veel breder terrein dan de gezondheidszorg alleen. Dunning publiceerde boeken over wetenschap, religie en zingeving (*Stof voor dromen*), over menselijke ondeugden (*Post mortem*) en over hartstocht en extreem menselijk gedrag. De lezer, zo waarschuwde hij in een voorwoord op de bundel *Uitersten*, ‘moet niet rekenen op moraal of explicatie. Want de verklaring — als die al mogelijk is — verkleint het gebeuren, brengt het terug tot begrijpelijke proporties en ontnemt er het onrustbarende aan’.

In zijn werk voor de Partij voor de Arbeid en voor de wvS bracht hij, naast een grote affiniteit met de sociaal-democratische beginselen, relativiseringsvermogen en humor in. Over sommige aspecten van het partijleven kon hij zijn verbazing niet altijd verbergen. Direct na een tumultueuze vergadering met een delegatie van het partijbestuur over de financiële betrekkingen tussen PvdA en wvS stelde hij als diagnose: ‘Dit is een krankzinnigeninrichting.’ Maar hij was een zeer toegewijd bestuurder en stond als wvS-voorzitter voor de wetenschappelijke aanpak en voor het vrije debat.

Ad Dunning was een veelzijdig, indrukwekkend mens. Een specialist die ver buiten zijn eigen terrein keek. Een levensgenieter van gereformeerde komaf.

PAUL KALMA
Oud-directeur Wiardi Beckman Stichting

Wat stopt de vrije val van de PvdA?

De commissie-Dijksma kreeg de opdracht om het barre resultaat van de Europese verkiezingen snel maar grondig te analyseren. Al na enkele weken lag er een brief. De gevraagde gedegenheid bleek ernstig onder het tempo te hebben geleden. De analyse is flinterdun en de aanbevelingen — rijp en groen, appels, peren en hutspot, alles door elkaar — zijn weinig opzienbarend. Aan de belangrijkste oorzaak van de nederlaag van de PvdA wordt vrijwel geen aandacht besteed: het feit dat de EU een buitengewoon ingewikkeld vehikel is geworden dat menig burger zorgen baart of angst inboezemt.

Op tal van terreinen — ook buiten het economische en het monetaire domein — ruikt de invloed van de EU op; de lidstaten leveren bevoegdheden in. Het is een politieke keuze bij uitstek of deze convergentie moet worden toegejuicht of juist moet worden bestreden door divergentie te bepleiten. Gaan we het Nederlandse onderwijs, de Nederlandse cultuur en het Nederlandse strafrecht vrijgeven voor Europese invloed of niet? De sterke aarzelingen van burgers ten aanzien van de EU hebben te maken met onduidelijkheden over grenzen aan die bemoeienis. De spectaculaire uitbreiding van de Unie in zuidelijke en oostelijke richting heeft die onzekerheid verder gevoed.

62 Wie in een dergelijke situatie scherp campagne wil voeren, moet een grondige analyse plegen en ver van tevoren heldere, aansprekende keuzes maken. Hoe kunnen we het onzekere PvdA-electoraat overreden en hun steun veroveren? Welk verhaal over de toekomst van de EU vertellen we? Waarin onderscheidt dit zich van dat van andere partijen? Op al deze punten is de PvdA door de mand gevallen. Daarvoor is zij electoraal afgestraft. Volgens Dijksma lag het aan de campagne-organisatie. Daar was zeker

het een en ander mis, maar de hoofdoorzaak was het niet. De Europese verkiezingen liepen op een mislukking uit omdat de politieke analyse grotendeels ontbrak en — voor zover wel aanwezig — niet tot de verbeelding sprak.

De commissie-Dijksma doet ook aanbevelingen voor de toekomst. Ze verwacht dat de gemeenteraadsverkiezingen kunnen worden gered door een *doe-agenda* te laten prevaleren boven een *denk-agenda*. Niet alleen zijn dat vreselijke woorden, de vervanging van de denk- door de doe-agenda zou ook wel eens tot gevolg kunnen hebben dat de trend wordt gestimuleerd dat binnen onze partij de verkeerde dingen op de verkeerde momenten door de verkeerde mensen worden gezegd. Een oproep tot soberheid en dienstbaarheid, bijvoorbeeld, is mooi, mits grondig is nagedacht over vorm, inhoud en continuïteit. Een losse flodder heeft een averechts effect — logisch dat zo'n eruptie wordt weggehoond.

Zoals de zaken er nu voorstaan, lopen de gemeenteraadsverkiezingen voor de PvdA uit op een slachting. Die zal dan niet zijn veroorzaakt door falende PvdA-bestuurders en -fracties op het lokale vlak, maar door een falen op nationaal niveau: kopstukken, het inhoudelijk programma en vooral de strategie schieten tekort. In de huidige politieke constellatie moet er permanent campagne worden gevoerd. De afdeling agitprop en strategie moet op volle toeren draaien. Iedere maand moet de PvdA zich op een belangrijk onderwerp profileren tegenover de kiezer. Het vermogen om op die manier politiek te bedrijven kent een lange traditie in onze partij, maar is vrijwel geheel buiten beeld geraakt. Zolang dat zo blijft, zet de vrije val zich voort.

DOUWE JAN ELZINGA
Redacteur s&d

De les van Tobback

Het moet in 1994 zijn geweest dat Louis Tobback, de toenmalige Belgische minister van Binnenlandse Zaken, op een PvdA-bijeenkomst het verschil uitlegde tussen Belgische en Nederlandse sociaal-democraten. Als Belgische sociaal-democraten binnen een coalitieregering een compromis sluiten, presenteren ze dit ook nadrukkelijk als zodanig. Ze leggen aan hun kiezers uit op welke punten ze hun zin hebben gekregen en waar ze hebben ingeleverd. Nederlandse sociaal-democraten verdedigen een compromis alsof ze niets anders hadden gewild, zelfs niet als ze alleen hadden geregeerd.

Aan deze woorden moest ik denken toen de PvdA-top het kabinetsbesluit over de verhoging van de AOW-leeftijd verdedigde alsof men zich geen betere beslissing had kunnen voorstellen: een sterk en sociaal besluit in de beste traditie van Drees en Suurhoff was het. Ook als de PvdA het alleen voor het zeggen had gehad zou het plan niet anders zijn uitgevallen, zo leek de boodschap te zijn. Los van de vraag hoe men het besluit beoordeelt, is dit om verschillende redenen opmerkelijk — nee, zelfs ongelooftwaardig.

Allereerst staat het besluit haaks op het verkiezingsprogramma van de PvdA, dat juist beloofde dat de AOW-leeftijd 65 jaar zou blijven. Nu hebben we er inmiddels een diepe recessie bij gekregen, die toen het verkiezingsprogramma werd opgesteld, in 2006, niet werd voorzien. Maar in de argumentatie van de partijleiding krijgt de noodzaak van bezuinigingen veel minder gewicht dan de structurele ontwikkelingen van vergrijzing en een dreigend tekort aan arbeidskrachten. Die ontwikkelingen waren in 2006 al genoegzaam bekend en toen was dat blijkbaar geen reden om de AOW-leeftijd te verhogen.

In de tweede plaats roept de claim dat dit

besluit precies is wat de PvdA wil, de vraag op wat het CDA dan wilde. In die partij is het nogal stil, dus het is niet geheel duidelijk of men daar ook van mening is dat dit precies het juiste besluit is. Ook het CDA had de verhoging van de AOW-leeftijd immers niet in het verkiezingsprogramma staan, maar wellicht heeft ook die partij een proces van voortschrijdend inzicht doorgemaakt. Maar als PvdA en CDA over zo'n cruciale kwestie exact hetzelfde denken — inclusief alle ingewikkelde uitzonderingsbepalingen voor mensen met dertig jaar zware arbeid achter de rug of een arbeidsverleden van 42 jaar — waarin onderscheiden die twee partijen zich dan nog van elkaar? Men moet dan niet verbaasd opkijken als de kiezer meent dat in het politieke midden alles één pot nat is.

Of moeten we geloven dat de PvdA volledig haar zin heeft gekregen terwijl het CDA een aantal gevoelige concessies heeft gedaan? Dan zou je verwachten dat de PvdA-leiding dat breed zou uitmeten. Maar ik heb niets daarover vernomen. En onder de PvdA-achterban leek er heel wat meer ongenoegen over dit besluit te bestaan dan onder de CDA-leden.

Ware het dus niet veel verstandiger geweest als de PvdA het kabinetsbesluit om de AOW-leeftijd te verhogen had gepresenteerd als een nederlaag? Wellicht een onvermijdelijke nederlaag, gezien de economische situatie en de demografische ontwikkeling. En eentje die voor de kwetsbaarste groepen zo veel mogelijk is verzacht. Maar het blijft een nederlaag als je binnen drie jaar op een van de kernpunten van je verkiezingsprogramma moet terugkomen.

Blijkbaar heeft de PvdA de les van Tobback nog niet geleerd.

PAUL DE BEER
Redacteur S&D

Den Haag regisseert

S&D 2009/10 bevat vier artikelen over condities voor marktwerking in de publieke sector, met als globale conclusie: marktwerking is geen wondermiddel om kosten te besparen en efficiëntie te verhogen, maar onder bepaalde voorwaarden kan van een duidelijke meerwaarde wel sprake zijn. Over wat die voorwaarden zijn lijken de auteurs van mening te verschillen. Wat ze gemeen hebben is dat ze, ons inziens, te gemakkelijk over de publiekrechtelijke taak van de overheid heenstappen.

Bij marktwerking in de publieke dienstverlening hebben we niet te maken met een 'gewone' markt. Dat ligt niet aan de aard van de dienst, maar aan de aard van de overheidstaak. De overheid heeft in de Grondwet en in internationale verdragen een zorgplicht opgelegd gekregen: zij moet ervoor zorgen dat het publieke belang van semicollectieve goederen als huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs is geborgd. Het niveau van die borging is geen absoluut gegeven; het gaat hier om een weging van verschillende elementen, zoals universaliteit, continuïteit en kwaliteit. De politiek bepaalt het relatieve belang dat aan elk van deze elementen gehecht wordt — het prijskaartje is daar een afgeleide van.

4 De uitvoering van een publieke dienst kan in publieke of private handen liggen — de zorgplicht van de overheid heeft immers enkel betrekking op de inhoud van de dienstverlening, niet op de wijze van uitvoering. Cruciaal is wel de volgorde: pas als de politiek heeft afgebakend wanneer het publieke belang voldoende is geborgd, kan worden beoordeeld of uitvoering van publieke diensten door private partijen efficiëntiewinst oplevert. Op dit punt verschillen wij fundamenteel van mening met Barbara Baarsma en Jules Theewes, die in hun S&D-artikel het streven naar efficiëntiewinst centraal stellen en de borging van het publieke belang daaraan ondergeschikt maken.

De zorgplicht van de overheid en de vaststelling van het gewenste borgingsniveau beperken de speelruimte voor private partijen. Die zorgplicht verkrijgt zijn concrete vorm in wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan. Romke van der Veen betoogt in zijn artikel dat het gevaar van stapeling van regulering en toezicht ingeperkt kan worden als private partijen zich verbinden aan een 'governance code'. Maar stelt een dergelijke code ook dwingende eisen aan de kwaliteit van de publieke dienst? En zo ja, wat is dan het verschil met andere vormen van regulering en toezicht?

In onze optiek leidt governance tot meer structuur in het interne toezicht en mogelijk tot meer participatie van burgers als belanghebbenden. Maar in welke 'vermarkt' sectoren is de burger bepalend? In ieder geval niet in de zorg, de reïntegratie, het contractvervoer of de inburgering. De gemeente bepaalt de voorwaarden en de prijs, private partijen kunnen inschrijven. Het versterken van de positie van de burger zoals Dik Wolfson zich dat voorstelt in zijn artikel werkt alleen als de overheid bereid is om de inbreng van cliënten of burgers in formele zin van invloed te laten zijn op de opstelling van de gunning. Zo ver zijn we nog niet en de vraag is ook of dat wenselijk is.

Lagere overheden en regionale concessieverleners moeten een zekere mate van beleidsvrijheid hebben — in zoverre gaan wij mee met Wolfsons pleidooi voor 'pas toe of leg uit'. Maar deze uitvoeringsbevoegdheden moeten binnen de marges van uniforme spelregels blijven. Binnen deze bandbreedte kan een gedragscode of branchekeurmerk zeker een positieve bijdrage leveren aan de manier waarop publieke diensten, de peilers van onze democratische rechtsstaat, praktisch gestalte krijgen.

Wij pleiten ervoor dat de overheid stevig de regie ter hand neemt bij marktwerkingsoperaties in de publieke sector. De politiek dient eerst een waardering te geven aan de onderliggende elementen van het publieke belang in een specifieke

INTERVENTIE

sector, dat wil zeggen dat zij de parameters continuïteit, kwaliteit, universaliteit, toegankelijkheid en consumentenbescherming wettelijk definieert. Pas daarna kan worden beoordeeld in hoeverre er ruimte is voor de introductie van concurrentiebevorderende maatregelen en welke vorm die moeten krijgen. Aldus bepaalt het parlement de bandbreedte — en daarmee de ruimte voor uitvoering van publieke diensten door private partijen.

Marktwerking is, anders gezegd, niets meer of minder dan een ordeningsmiddel ter concretisering van de plicht van de overheid om het publieke belang te borgen. De ervaring leert dat onduidelijkheid en bijsturing eerder tot problemen leiden dan tot grotere efficiëntie. Bezint eer ge begint, geachte parlementariërs: formuleer heldere spelregels voor lokale overheden én bedrijven en zorg voor een strikte handhaving.

AUKE BLAAUWBROEK

MARJOLIJN BULK

Beleidsmedewerker FNV

Geen vuile schoenen

Eind oktober riep een woordvoerder van supermarktketen Albert Heijn op tot het ontwerpen van regelgeving om af te dwingen dat voedsel duurzaam geproduceerd wordt. Zonder regelgeving blijven biologische en fairtrade producten een marginaal verschijnsel, aldus de supermarkt. De oproep van Albert Heijn is niet de enige in zijn soort. Bedrijven die werk maken van duurzaam produceren dringen vaker aan op harde regels, omdat zij merken dat vrijwillige afspraken hun concurrenten niet over de streep trekken. En gelijk hebben ze: nationale en vooral ook internationale regelgeving om maatschappelijk verantwoord ondernemen erdoer te drukken is dringend gewenst.

In de jaren negentig kreeg sportkledinggigant Nike een storm van kritiek over zich heen omdat het bedrijf de productie van sportschoenen had uitbesteed aan *subcontractors* die kinderarbeid niet schuwden en ook op allerlei andere manieren ILO-conventies aan hun laars laptten. Nike wilde

in eerste instantie geen verantwoordelijkheid nemen voor de praktijken van deze *subcontractors*, maar deed dat onder druk van de publieke opinie uiteindelijk wel. Het bedrijf, dat al jarenlang kritisch wordt gevolgd door anderglobalisten en organisaties als de Schone Kleren Campagne, heeft verbeteringen doorgevoerd in zijn productieproces. Inmiddels pleit Nike voor bindende internationale regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. Wanneer zijn concurrenten niet op een duurzame manier produceren, heeft Nike een competitief nadeel. Het aandeel van consumenten die afwegingen over duurzaamheid de doorslag laten geven bij de aanschaf van sportkleding is te klein.

Duurzaamheid geldt nu vooral als een *life style*-kwestie, terwijl het veel meer dan dat zou moeten zijn. Milieu- en arbeidswetgeving zoals we die kennen voor in Nederland geproduceerde goederen ontbreekt op mondiaal niveau. Beslissingen die invloed hebben op bijvoorbeeld de kap van oerbossen (is de palmolie in jouw shampoo wel duurzaam geproduceerd?) en uitbuiting van arbeiders in verre landen (wie heeft je nieuwe broek in elkaar gezet?) worden ten onrechte overgelaten aan de consument met zijn persoonlijke ethiek. In feite gaat het hier om politieke vragen die een politiek antwoord behoeven — niet een antwoord van de markt. Daar komt bij dat zogenaamde ‘consumentendemocratie’ (via je consumptiepatroon invloed uitoefenen op het marktaanbod) allesbehalve democratisch is: mensen met een ruim inkomen zullen vaker Ecover-wasmiddel kopen dan mensen met een lager inkomen.

De laatste jaren deed zich een enorme verspreiding voor van gedragscodes voor bedrijven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zo houdt het Zweedse IKEA bij of het hout dat gebruikt wordt voor meubels duurzaam geproduceerd wordt. Dergelijk beleid op basis van vrijwilligheid volstaat echter niet. Zonder iets af te willen doen aan de inspanningen en goede bedoelingen van bedrijven als IKEA: zolang hun beleid niet aan internationale standaarden wordt gekoppeld is het niet te controleren en dus niet waterdicht.

Het duurzaam beheren van een internationale productieketen is lastig: allerlei partijen spelen

INTERVENTIE

een rol en landen hanteren verschillende wetgeving (waarvan de naleving ook nog eens varieert) op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden. De uitbesteding van delen van de productieprocessen aan *subcontractors* maakt het moeilijk om te bepalen wie waarop moet worden aangesproken. Bindende internationale regelgeving is de enige oplossing. Nu de Washington consensus op de schop gaat, ligt er een uitgelezen kans om ook de WTO-regels te herzien. Er moeten wereldwijd geldende regels komen die tot duurzame productie onder goede arbeidsomstandigheden verplichten. Zolang de WTO nog niet is omgevormd, moeten de EU en Nederland het voortouw nemen, met als uitgangspunt: bedrijven zijn verantwoordelijk voor hun complete productieketen, ook voor hun *subcontractors*. De hele productieketen moet voldoen aan duidelijke, wettelijke standaarden. Zo niet, dan mogen producten hier niet worden verkocht.

NAOMI WOLTRING

Student politicologie en filosofie aan de UvA
en stagiaire bij de WBS

De nar is dood

Op 17 juli 2009 stierf, te Oxford, de Poolse filosoof Leszek Kolakowski, geboren te Radom op 23 oktober 1927. Kolakowski's werk is van groot historisch belang omdat hij, zelfs toen hij nog belijdend communist en marxistisch filosoof was, zijn ogen niet sloot voor het verderfelijke karakter van het stalinisme. In bijtende kritieken gaf hij openlijk uiting aan zijn mening dat marxisme, net als willekeurig welke kerkelijke leer, een begrip met een institutionele in plaats van een intellectuele inhoud was geworden: 'Het begrip "marxist" verwijst naar iemand die zich kenmerkt door zijn bereidheid zonder meer alle opvattingen te aanvaarden die door de officiële instanties als juist worden gekenmerkt.'¹ Als dwarse denker had Kolakowski grote invloed op de Poolse vakbond Solidariteit, vooral via het KOR, het Comité ter Verdediging van Arbeiders.

Buiten Polen was vooral zijn monumentale werk *Die Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung, Entwicklung, Zerfall*, dat in drie delen tussen 1976 en 1978 verscheen, van grote invloed op de in die tijd nog in alle hevigheid voortwoedende discussies over de juiste interpretatie van Marx' ideeën en de relevantie daarvan voor de toenmalige politiek.² De openingszin alleen al is het vermelden waard: 'Karl Marx was een Duitse filosoof.' Hiermee zette hij Marx precies in zijn context. Wat volgt is een grondige, kritische ontmythologisering van het denken van Marx en van de marxisten, in allerlei soorten en maten, die zich zijn erfopvolgers waanden. Marx-kenner (let op: dat is iets heel anders dan een gelovig marxist) Bart Tromp koesterde, waarschijnlijk mede vanwege dit soort observaties, een grote bewondering voor Kolakowski.

Er zijn redenen te over om Kolakowski te (her-)lezen. Ik wil mij hier beperken tot het feit dat de atheïst Kolakowski bij zijn *debunking* van het marxisme als een vorm van religie steeds meer doordrongen raakte van het feit dat ons denken niet kan ontsnappen aan de religieuze — en dan met name de christelijke — wortels ervan. Kolakowski stelt dat ieder ideologisch of filosofisch stelsel een idee van een 'eindtijd' (eschatologie) biedt of een verklaring voor het lijden van de mens als louterende ervaring op weg naar de verlossing (theodicee). Bij Marx zijn hiervan vele voorbeelden te vinden, in passages zoals deze: 'Erst durch die Juniniederlage also wurden alle Bedingungen geschaffen, innerhalb deren Frankreich die Initiative der europäischen Revolution ergreifen kann. Erst in das Blut der Juniinsurgenten getaucht, wurde die Trikolore zur Fahne der europäischen Revolution — zur roten Fahne!'³

Kolakowski herkent dit basispatroon in het streven van alle theologen, historici, sociale wetenschappers en filosofen die trachten de wereld te verklaren. Hiermee diskwalificeert hij dit denken echter niet. Hij keert zich juist tegen de 'verachtelijke verlichte vrijdenkerssuperioriteit tegenover allerlei problemen waarvan men in vroeger tijden vol was, alsof wij heden niet dezelfde problemen op te lossen hebben, zij het met een andere techniek'.⁴

INTERVENTIE

Kolakowski verklaart deze basispatronen in de pogingen van mensen om orde te scheppen in de chaos van de werkelijkheid als een streven naar ‘entropie’ — een verklaarbare evenwichtstoestand, een samenvallen van de wereld als voorstelling en als werkelijkheid. Als deze pogingen zich tot een of andere doctrine ontwikkelen, is het ontstaan van een ‘priesterkaste’ noodzakelijk voor het voortbestaan daarvan. Een doctrine die slechts wordt onderhouden door dienaren van de orthodoxie is echter tot verstening of zelfs verdwijning gedoemd. Naast ‘priesters’ (‘hoeders van datgene dat niet meer bestaat’), zijn er ‘narren’ nodig: mensen die onverschrokken de meest fundamentele ‘waarheden’ van een bepaalde orthodoxie in twijfel durven te trekken en daarmee veranderingen voorstelbaar maken. Als de nar slaagt, dan was de ‘ware leer’ blijkbaar niet ‘waar’ genoeg. Als hij niet, of slechts gedeeltelijk slaagt, dan zal de leer zich dankzij zijn kritiek ontwikkelen en aan kracht en invloed winnen.

Het marxisme is tegen ‘de kritiek der narren’ niet bestand gebleken. Dat had niet tot gevolg dat Kolakowski zijn positie van marxistische nar inruilde voor de rol van priester in een concurrerende orthodoxie. Zijn rol van nar tegenover ieder ‘absolutum’ bleef hij trouw. In de vrijheid voor die eeuwig twijfel zaaiende narren zag Kolakowski juist de superioriteit van de westerse cultuur. Deze is superieur omdat — en zolang als — zij aan zichzelf durft te twijfelen. ‘Als Europa de druk van de barbaren zal weerstaan, dan niet omdat zij op

een dag de definitieve oplossing ontdekt, maar dankzij de heldere zelfkennis dat nergens zulke oplossingen te vinden zijn; en dat is een christelijk bewustzijn.’⁵

Kolakowski’s biografie op Wikipedia begint met de zin: ‘Kolakowski was een Poolse filosoof.’ Als dit een opzettelijke verwijzing is naar de beginzin van *Die Hauptströmungen des Marxismus* dan doet men hem daarmee tekort. Kolakowski was een exponent van de ‘Internationale der Narren’, een gezelschap dwarse denkers dat niet aan plaats en tijd gebonden is en dat we vandaag de dag meer nodig lijken te hebben dan ooit tevoren.

WILLEM MINDERHOUT

PvdA-gemeenteraadslid te Den Haag

Noten

- 1 Leszek Kolakowski, ‘Actuele en niet-actuele begrippen van het marxisme’, in: *De mens zonder alternatief* (Amsterdam: Moussault, 1968).
- 2 Leszek Kolakowski, *Die Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung, Entwicklung, Zerfall* (München: Piper, 1976, 1977 en 1978).
- 3 Karl Marx, *Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850*.
- 4 Leszek Kolakowski, ‘De priester en de nar’, in: *De mens zonder alternatief*.
- 5 Leszek Kolakowski, ‘Op zoek naar de barbaar’, in: *Essays van Leszek Kolakowski* (Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1983).

Pleidooi voor een taboe

Bezuinigingen mogen de kwetsbaren niet treffen

De sanering van de overheidsfinanciën in de jaren tachtig en negentig heeft onze verzorgingsstaat ernstige schade toegebracht, aldus Marcel van Dam in zijn nieuwe boek, *Niemands land*. In onderstaand fragment, afkomstig uit het slothoofdstuk, geeft hij zijn kijk op de bezuinigingsambities van het huidige kabinet. ‘Het zou van een hemeltergende onrechtvaardigheid getuigen als het herstel van houdbare overheidsfinanciën ten koste zou gaan van voorzieningen voor en de inkomens van mensen die al dertig jaar zijn achtergebleven bij de rest.’

MARCEL VAN DAM

8 In de jaren tachtig en negentig zijn het neoliberalisme en de meritocratie ongemerkt steeds meer verstrengeld geraakt. Werd daarvoor de meritocratie vooral gezien als een eerlijker systeem om ongelijkheid tussen mensen een plaats te geven dan de standenmaatschappij, daarna werd het een instrument om de prestatie maatschappij aanvaard te krijgen door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van mensen in een sociaal-economisch systeem waarin het eigenbelang en het streven naar groter, beter en meer gekoppeld werd aan het belonen van zo groot mogelijke individuele prestaties om een maximale economische groei te bevorderen. Het hele overheidsbeleid — het bestrijden van achterstand, het onderwijsbeleid,

het sociaal-economische beleid, de inkomenspolitiek en het arbeidsmarktbeleid — werd dienstbaar gemaakt aan dat doel.

Over het hoofd werd gezien dat we daarmee een samenleving opbouwen waarin steeds meer mensen steeds verder tekortschieten: een onbedoeld en ongewenst effect van beleid dat onvoorstelbare negatieve gevolgen voor de samenleving heeft gehad. Geprobeerd wordt dat effect te neutraliseren door mensen over te halen hun ‘fitness’, hun geschiktheid voor de prestatie maatschappij, te maximaliseren. Als dat niet lukt, wordt steeds meer dwang toegepast om ze toch zo productief mogelijk te krijgen, waarbij dankbaar gebruik wordt gemaakt van het repressieve klimaat.

Om een trendbreuk in het beleid te bewerkstelligen is gelukkig in het begin niet veel extra geld nodig. Het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal vereist in de allereerste plaats het formuleren van doelstellingen voor de lange

Over de auteur Marcel van Dam is socioloog. Voor de PvdA trad hij op als bestuurder, Tweede-Kamerlid, staatssecretaris en minister. Hij was ook lid.

Noten zie pagina 15

termijn, en het vraagt om politici, wetenschappers, opinieleiders en maatschappelijke organisaties die zich daaraan willen committeren. Alle ingrediënten voor het beleid dat mij voor ogen staat, zijn al eens bedacht, onderzocht of voorgesteld.

Pas geleidelijk zullen de kosten oplopen. Niet alle beleidsombuigingen kosten overigens extra geld. Er kan enorm veel worden bereikt met een andere aanwending van reeds beschikbare middelen. Maar omdat vooral voor de bestrijding van armoede, de opvoedingsondersteuning en de bestrijding van achterstanden zoals in het onderwijs veel geld nodig is, ga ik hier dieper in op de mogelijkheden om meer financiële ruimte te scheppen en te voorkomen dat net als in de jaren tachtig en negentig enorme schade wordt aangericht door te bezuinigen op inkomen en voorzieningen voor de laagste inkomensgroepen. Het implementeren van nieuw denken in nieuw beleid moet zorgvuldig gebeuren om verkeerde investeringen en schadelijke gevolgen te voorkomen.

KOSTEN EN BATEN WEGEN

Beleid heeft altijd onbedoelde ongewenste gevolgen. We noemen dat nevenschade, een begrip dat onder de benaming *collateral damage* vooral Amerikaanse oorlogen een slechte naam heeft bezorgd. De socioloog Godfried Engbersen publiceerde over dit onderwerp een leerzaam boek onder de titel *Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*.¹ Soms is de aard van de nevenschade bij voorbaat duidelijk en kun je vraagtekens zetten bij het begrip 'onbedoeld'. Het bekendste en indringendste voorbeeld daarvan is het effect van economische groei op milieu en klimaat. Tot dusver wordt dat ongewenste effect kennelijk minder belangrijk geacht dan de voordelen van economische groei. Voor mijn betoog is vooral van belang na te gaan wat de gewenste en ongewenste gevolgen waren van de opbouw van de verzorgingsstaat en van de daaropvolgende afbraak of 'hervorming', zoals de voorstanders van de afbraak het

noemden. Tekenend voor het tijdsgewricht is dat het woord 'hervorming' dat eerst werd gebruikt voor de opbouw van de verzorgingsstaat nu Kamerbreed wordt gebruikt voor de afbraak daarvan.

De verzorgingsstaat is ontwikkeld om alle burgers, ongeacht hun afkomst of inkomen, toegang te verschaffen tot noodzakelijke voorzieningen (veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg) en om mensen te beschermen tegen risico's die zijzelf niet kunnen dragen. In die zin is de verzorgingsstaat een ongeëvenaard succes gebleken.

Eerst werd het woord 'hervorming' gebruikt voor de opbouw van de verzorgingsstaat, nu voor de afbraak ervan

In de jaren zestig was de verzorgingsstaat met de invoering van de Algemene Bijstandswet en de WAO voltooid. In de jaren zeventig was het niveau van het netto minimumloon waaraan de netto uitkeringen waren gekoppeld aanzienlijk verhoogd. In 1982, bij het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, werd begonnen met de sanering van de overheidsfinanciën en werden de uitkeringen verlaagd. In de daaropvolgende decennia werd de koopkracht van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen beneden of rond het niveau van 1979 gehouden, en dat duurt voort tot op de huidige dag. Bovendien werden uitkeringen veranderd van een recht in een gunst — ze werden althans voorwaardelijk gemaakt, duur en hoogte van de uitkeringen werden teruggebracht en de toegang werd bemoeilijkt. In het algemeen werden welvaart en welzijn van de burgers meer een verantwoordelijkheid van de burgers zelf.

Al deze maatregelen van de diverse kabinetten-Lubbers en -Kok pasten in de neoliberale agenda en waren impliciet ook bedoeld om de veronderstelde nevenschade van het beleid van het kabinet-Den Uyl te elimineren of te vermin-

deren. Bij mijn weten is er nooit een poging gedaan na te gaan wat die nevenschade was en of die opwoog tegen de gewenste gevolgen van het beleid — en wat de nevenschade van het *nieuwe* beleid was en of die opwoog tegen de gewenste gevolgen. Die exercitie zou een soort kosten-batenanalyse moeten opleveren van de verzorgingsstaat op zijn hoogtepunt in vergelijking met de huidige gestripte vorm ervan. Is de langdurige werkloosheid, los van economische

Een ieder moet onder ogen willen zien wat de maatschappelijke prijs is die voor zijn visie wordt betaald

conjunctuurverschijnselen, structureel gedaald? Is er minder misbruik van sociale voorzieningen, en zo ja, weegt de aantasting van privacy en de gemoedsrust van hen die zich niet aan misbruik schuldig maken daartegen op? Zijn uitkeringsgerechtigden bereidwilliger geworden om betaalde arbeid te verrichten? Zijn de risico's die collectief met uitkeringen werden afgedekt niet afgewenteld op particulieren die ze niet kunnen dragen en die nu als werkende armen door het leven moeten? Heeft meer marktwerking resultaat gehad? Is er daardoor meer economische groei? Of is daardoor de dienstverlening beter geworden? Als een of meer van die vragen al positief zouden moeten worden beantwoord, wat is dan de nevenschade geweest? Zijn mensen beter af? Is de leefbaarheid vergroot? Is het welzijn toegenomen? En niet te vergeten: was het kosteneffectief?

Wat een geweldige opdracht voor een parlementaire enquête! De resultaten daarvan zouden leerstof bieden voor generaties politici.

Een kosten-batenanalyse is per definitie ideologisch beïnvloed. Afhankelijk van de visie op de samenleving zal een verlaging van de uitkeringen kunnen worden gezien als een prikkel om mensen aan het werk te krijgen of als het vergroten van de armoede. Maar ondanks die

verschillende waardering moet een ieder onder ogen willen zien wat de maatschappelijke prijs is die voor zijn visie moet worden betaald.

Er zijn genoeg aanknopingspunten voor zo'n onderzoek. Zo is er in de strafrechtspleging een voorzichtige trendbreuk zichtbaar naar meer aandacht voor resocialisatie van gestraften. Dat zou een correctie betekenen op het beleid in de afgelopen dertig jaar. In die resocialisatie wordt ook weer meer geld gestoken. Uit onderzoek is gebleken dat dit kosteneffectief is vanwege een vermindering van het aantal gestraften dat opnieuw in de fout gaat. Het spiegelbeeld is natuurlijk ook waar: meer vrijheidsstraffen en bezuinigingen op reclassering en resocialisatie hebben tot meer recidive hebben geleid en hadden dus hogere kosten tot gevolg. Hetzelfde verhaal gaat op voor hulp en ondersteuning aan zwervers. Tweede voorbeeld: vanaf het begin van de jaren tachtig is beleid gevoerd om subsidies in de volkshuisvesting af te bouwen en de woningdistributie te privatiseren, met de bedoeling niet langer inkomens van bewoners aan te passen aan de kosten van de woning, maar via de woningtoewijzing de kosten van de woning af te stemmen op het inkomen van de bewoners. In vijftientig jaar tijd heeft dat bijgedragen aan het ontstaan van probleemwijken, waaraan nu miljarden worden besteed in de hoop ze weer leefbaar te maken. De baat ging voor de kost uit.

NIEUWE OMBUIGINGEN?

In de begroting voor 2010, die in het najaar van 2009 werd gepresenteerd, toen de verwoestende gevolgen van de kredietcrisis bekend waren, kondigde het kabinet ongekend hoge bezuinigingen aan van tientallen miljarden euro's per jaar. Het lijstje met beleidsterreinen dat voor bezuinigingen in aanmerking komt, doet vrezen dat een nieuw hoofdstuk wordt toegevoegd aan de afbraak van de verzorgingsstaat. Het is zeker dat die ombuigingen, net als in de jaren tachtig en negentig het geval was, nevenschade zullen veroorzaken die komende generaties zal

opzadelen met enorme lasten, zowel moreel als financieel. Er is dus alle aanleiding om voor zover dat mogelijk is een kosten-batenanalyse te maken van de korte- en langetermijneffecten van twee conflicterende visies op de overheidsfinanciën.

De eerste visie is gebed in een bredere waarin de rol van de staat zo klein mogelijk wordt gehouden om maximale ruimte te bieden aan de markt. Daarbij horen relatief lage collectieve uitgaven en lage collectieve lasten. Als regel mag de overheid niet meer uitgeven dan er binnenkomt en de staatsschuld moet zo klein mogelijk worden gehouden. Deze visie wordt politiek vertaald in het streven naar begrotingsevenwicht of een overschot om de staatsschuld terug te kunnen dringen. In de andere visie is de rol van de overheid veel groter. Macro-economisch wordt niet alleen gestreefd naar meer welvaart, maar wordt een breder welzijnsbegrip gehanteerd. In die visie mag de overheid voor beleid waar ook latere generaties van profiteren, blijvend schulden aangaan. Bij het reduceren van

financieringstekorten moet rekening worden gehouden met de positie van mensen die minder weerbaar zijn en met mogelijk negatieve effecten op lange termijn, en bij de reductie moet zo veel mogelijk het handhaven van het sociaal kapitaal in de samenleving vooropstaan.

Ongeacht de visie kan een overheid niet onbeperkt geld uitgeven. Schulden die worden gemaakt, moeten in een zodanige relatie staan tot het inkomen van de overheid, nu en in de toekomst, dat ze houdbaar blijven. Die houdbaarheid kan op veel manieren worden bereikt, op korte of lange termijn, met een verschillend netto profijt van de overheid van verschillende generaties en op basis van verschillende veronderstellingen over ontwikkelingen in de toekomst.

Hoewel na de kredietcrisis wordt gesuggereerd dat de tekorten nog nooit zo hoog zijn geweest, is dat niet het geval, zoals blijkt uit een overzicht van de financieringssaldi vanaf 1973 (zie tabel 1). Voorafgaande aan het kabinet-Balkenende IV zijn er zes kabinetten geweest

Tabel 1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)

	Begin kabinetsperiode	Hoogste tekort	Eind kabinetsperiode
Den Uyl (1973-1977)	0,5	-2,9	-0,8
Van Agt I (1977-1981)	-0,8	-5	-5
Van Agt II (1981-1982)	-5	-6,2	-6,2
Van Agt III (1982)	-6,2	-6,2	-6,2
Lubbers I (1982-1986)	-6,2	-6,2	-4,6
Lubbers II (1986-1989)	-4,6	-6,8	-6,3
Lubbers III (1989-1994)	-6,3	-6,5	-4,5
Kok I (1994-1998)	-4,5	-9,2	-0,9
Kok II (1998-2002)	-0,9	-2	-2
Balkenende I (2002-2003)	-2	-3,1	-3,1
Balkenende II (2003-2006)	-3,1	-3,1	0,6
Balkenende III (2006-2007)	0,6	0,6	0,6
Balkenende IV (2007-2010)	0,3	-6,2	-6,2 (prognose CPB)

Bron: Parlement en Politiek

met een financieringstekort van 6,2 procent of meer. Ik vermeld dit niet om dat tekort te bagatelliseren, wel om het te relativëren. Gemeten aan het eind van alle kabinetperiodes vanaf het kabinet-Den Uyl bedroegen de tekorten gemiddeld 3,8 procent. Toch zijn we niet aan de bedelstaf geraakt — terwijl de economie er in de jaren tachtig een stuk slechter voorstond en de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid omvangrijker en uitzichtlozer waren.

Tekorten worden vooral veroorzaakt door conjuncturele cycli. Voortdurend nieuwe bezuinigingsrondes om in recessies opgelopen financieringstekorten weer aan te zuiveren hebben vooral zulke negatieve effecten omdat de bezuinigingen op korte termijn geld op moeten leveren, waardoor de langetermijneffecten van de bezuinigingen voor lief worden genomen of niet worden onderkend. De impact van bezuinigingen is des te groter vanwege zogenaamde 'uitverdieneffecten'. Als de overheid ter stimulering één euro in de economie pompt kost dat in werkelijkheid maar een halve euro omdat via belastingen en premies de helft weer terugvloeit in de staatskas. Dat betekent per definitie dat er twee euro's moeten worden bezuinigd om één euro in de staatskas te krijgen. Alleen al om die reden zou het goed zijn minder spastisch op tekorten te reageren om te voorkomen dat sociaal en cultureel kapitaal verloren gaat.

12 *Waarom is het in Nederland de laatste decennia beleid van alle regeringscoalities geworden om het maken van schuld te verfoeien en in het verleden gemaakte schuld te willen verlagen of zelfs te willen aflossen? In het stabiliteitspact van de EU is afgesproken dat de staatsschuld van de eurolanden niet hoger mag zijn dan 60 procent van het bruto binnenlands product en het tekort van de overheid niet hoger dan gemiddeld 3 procent van het bbp. Intussen zijn die grenzen als gevolg van de kredietcrisis in alle eurolanden ruimschoots overschreden.*

Veel mensen vragen zich af hoe het mogelijk is dat de overheid doorlopend tekorten heeft en zo veel kan lenen zonder dat de overheidsfinanciën onhoudbaar worden. De minister van

Financiën heeft toch geen geldboom waaraan hij maar hoeft te schudden om de tekorten te kunnen dekken? Gek genoeg heeft hij die boom wel. Sterker nog: enkele miljoenen Nederlanders hebben zo'n boom in de tuin. Reken even mee: u hebt een aflossingsvrije hypotheek van een ton. U heeft een inkomen van ongeveer € 40.000 bruto. Bij een hypotheekrente van 6 procent betaalt u bruto € 6.000 per jaar aan rente. Dat is 15 procent van uw bruto-inkomen. Als uw

De minister van Financiën heeft een geldboom waaraan hij maar hoeft te schudden om tekorten te kunnen dekken

inkomen zou stijgen met alleen een inflatiepercentage van gemiddeld 2 procent per jaar en uw hypotheeklasten blijven € 6.000, daalt dus elk jaar het percentage van uw inkomen dat u aan hypotheeklasten betaalt. Reële inkomensstijging versterkt dat effect nog.

Een soortgelijk verhaal gaat op voor de staatsschuld, de hypotheek op het vermogen van de staat. In het boek *Overmoed en onbehagen* van de vroegere CDA-fractievoorzitter en minister van Sociale Zaken Bert de Vries wordt het glashelder uitgelegd.² Als we de staatsschuld gelijk zouden houden op 60 procent van het bbp, het niveau dat we volgens het stabiliteitspact niet mogen overschrijden, en we van een gemiddelde economische groei uitgaan van minimaal 4 procent (2 procent inflatie en 2 procent reële groei), volgt uit de zogenaamde 'regel van Domar' dat we ons blijvend een financieringstekort kunnen permitteren van 2,4 procent. In dat geval mag de staat dus jaarlijks 2,4 procent van het bbp meer uitgeven dan er binnenkomt en kan de rente (gesteld op 4 procent) op de staatsschuld worden betaald zonder dat die schuld hoger wordt dan de toegelaten 60 procent.

Zolang er geen ontwikkelingen in de wereld-economie zijn die het onverantwoord maken,

kunnen we die grenzen voorlopig hanteren. Daarmee kan de bezuinigingsdoelstelling van zijn urgentie worden ontdaan, kan de economie een groeipad hervinden en kan op een zorgvuldige manier worden nagegaan hoe de overheidsfinanciën weer op orde kunnen worden gebracht zonder sociaal kapitaal te vernietigen. Weliswaar is de komende jaren de staatsschuld hoger dan 60 procent van het bbp, maar dat is een tijdelijke zaak. Daar staat een vordering op de met miljarden gesteunde banken van meer dan 10 procent van het bbp tegenover, ruim voldoende om de schuld weer onder de 60 procent te krijgen.

Deze aanpak heeft nog een bijkomend groot voordeel. De eisen van het stabiliteitspact — een staatsschuld van maximaal 60 procent van het bbp en een maximaal tekort van 3 procent — zijn vastgelegd om te voorkomen dat landen zulke grote schulden zouden kunnen maken dat die alleen kunnen worden gefinancierd via een waardevermindering van de euro, waarmee de schuld voor een deel op andere eurolanden

‘Zonder enig taboe’ bezuinigingsvoorstellen ontwikkelen is een typische uiting van de technocratisering van de politiek

zou kunnen worden afgewenteld. Door de kredietcrisis is het meer dan waarschijnlijk dat die situatie zich zal voordoen, vooral omdat de meeste andere Europese landen, in tegenstelling tot Nederland, te maken krijgen met sterk oplopende kosten van de staatspensioenen als gevolg van de vergrijzing, waar geen dekking tegenover staat. De oplopende tekorten zullen zich vertalen in een oplopende inflatie, die de schulden in waarde zullen doen verminderen. Dat voordeel wordt behaald ten koste van landen met een lage schuld. Een reden voor Nederland om niet te ver onder de schuldnorm van

het stabiliteitspact te gaan zitten. Het is niet zo moeilijk de risico's van het achterwege blijven van het inflatiescenario af te dekken. Dat kan bijvoorbeeld door de huidige grote schuld zo veel mogelijk tegen de huidige lage rente voor langere tijd te financieren en, zodra de ruimte daarvoor ontstaat, investeringen te doen die later weer kunnen worden afgestoten.

Overigens, als de overheid de boekhoudregels van het bedrijfsleven zou volgen, zou er nog een vordering op de balans van de staat verschijnen van meer dan 150 miljard euro die gepensioneerden schuldig zijn. Met kracht van argumenten zou dat bedrag onder de norm van 60 procent van het stabiliteitspact kunnen worden gebracht. Werknemers mogen hun pensioenpremie aftrekken van hun inkomen en betalen over dat deel dus geen belasting. Die belasting moeten ze wel betalen over het aanvullend pensioen dat ze na hun vijftenzestigste ontvangen. Die vordering van de staat is bovendien keihard, omdat de overheid zelf als incassobureau fungeert. Omdat geen enkel ander Europees land zo'n omvangrijk stelsel van aanvullende pensioenen met kapitaaldekking kent, heeft geen enkel land in Europa een vergelijkbare vordering.

HOGERE COLLECTIEVE LASTEN

Dit alles in aanmerking genomen, zou een verantwoorde sanering van de overheidsfinanciën het volgende spoor kunnen volgen. Er zijn op de overheidsuitgaven bezuinigingen mogelijk zonder kwetsbare groepen te treffen en zonder sociaal kapitaal te vernietigen. Voor het inventariseren van die bezuinigingen is het nodig dat eerst strenge criteria worden opgesteld waaraan bezuinigingen moeten worden getoetst. Het is een typische uiting van de technocratisering van de politiek om 'zonder enig taboe' bezuinigingsvoorstellen te willen ontwikkelen. Politieke partijen horen taboes te hebben. Deze benaderingswijze houdt in dat de omvang van de bezuinigingen niet tevoren kan worden vastgesteld.

Voor zover de bezuinigingen die voldoen aan de gestelde criteria tekortschieten, kan de houdbaarheidsdoelstelling worden gerealiseerd door de collectieve lastendruk geleidelijk te laten oplopen, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Ongetwijfeld worden dan weer alle spookbeelden van stal gehaald over torenhoge belastingen die mensen het land uitjagen of iedere fut uit mensen halen om nog te willen werken — alsof alleen een geldprikkel mensen motiveert lid van een samenleving te blijven of te gaan werken.

De lastendrukstijging die nodig is om het tekort weg te werken laat voldoende ruimte voor koopkrachtstijging

De collectieve lastendruk bedroeg aan de vooravond van de paarse coalitie in 1993 nog ongeveer 45 procent van het bbp. Voor 2010 wordt die geraamd op iets meer dan 38 procent. De Scandinavische landen laten zien dat zonder bezwaar voor de economie en onze concurrentiepositie het percentage makkelijk enkele procenten kan stijgen.

14 Voor een deel kan dat worden gerealiseerd zonder stijging van de belastingtarieven, als we een discutabele veronderstelling van het CPB ten aanzien van de belastingheffing loslaten. Omdat de inkomens gemiddeld jaarlijks in koopkracht stijgen, vallen er steeds meer mensen in een hoger belastingtarief. Ongeveer vijf procent van de Nederlanders valt in het hoogste belastingtarief van 52 procent. De rest van Nederland zou ook graag tot die selecte groep willen toetreden, want dan behoren ze ook tot de veelverdieners. Dat wil het CPB voorkomen. Want als te veel mensen het hoogste tarief gaan betalen, is dat kennelijk niet langer rechtvaardig. Dus heeft het planbureau de computer instructies gegeven de belastingschijven jaarlijks zodanig op te rekken dat het aantal mensen dat in hogere belastingtarieven valt niet stijgt als gevolg van de koopkrachtstijging (niet

te verwarren met inflatiecorrectie). Het valt niet in te zien waarom tarieven die nu rechtvaardig worden geacht, niet langer rechtvaardig zijn als de koopkracht veel hoger is geworden. In het CPB-model wordt gerekend met een verschil tussen inflatie en werkelijke inkomens van 1,7 procent per jaar. Bij handhaving van de huidige tarieven moet het al gaan om een verschil in belastingopbrengst van miljarden euro's per jaar.

De stelling dat hogere lastendruk meer werkloosheid betekent, verliest veel van zijn betekenis nu er als gevolg van de vergrijzing structurele tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan. Bovendien, miljardenbezuinigingen op de overheidsuitgaven kosten ook veel banen.

De lastendrukstijging die nodig is om het tekort weg te werken laat voldoende ruimte voor koopkrachtstijging. Het CPB gaat in zijn vergrijzingsstudie uit van een jaarlijkse productiviteit/koopkrachtstijging van gemiddeld 1,7 procent.³ De cumulatieve effecten daarvan op lange termijn zijn spectaculair. Iedere € 100 koopkracht is na tien jaar gegroeid naar ruim € 118, na twintig jaar naar € 140, na dertig jaar naar bijna € 166 en na veertig jaar naar € 196, bijna een verdubbeling. Van die koopkrachtstijging kan genoeg overblijven als samen met de bezuinigingen op de overheidsuitgaven de ontstane tekorten geleidelijk tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht.

Het handhaven van het uitgangspunt van het CPB dat belastingen en premies niet mogen stijgen, zou zeker in de periode na de kredietcrisis bizar zijn. Voorafgaande aan de crisis zijn de topinkomens als gevolg van het belonen van onverantwoorde risico's zodanig snel gestegen dat ze de crisis mede hebben veroorzaakt. In dat licht zou het van een hemeltergende onrechtvaardigheid getuigen als het herstel van houdbare overheidsfinanciën ten koste zou gaan van voorzieningen voor en de inkomens van mensen die al dertig jaar zijn achtergebleven bij de rest. De lastendrukstijging kan natuurlijk niet helemaal betaald worden door de hogere inkomens, maar het is niet meer dan billijk dat ze een hogere bijdrage leveren. Door

de door mij aangehouden uitgangspunten te hanteren en door de periode voor sanering van de overheidsfinanciën niet te kort te maken, moet het mogelijk zijn bij de bezuinigingen de lagere inkomens en de voorzieningen die hun leefbaarheid raken te ontzien.

Dat geeft ook een andere invulling aan het modieuze begrip 'generatiebewust beleid', dat vaak als cliffhanger wordt gebruikt voor de volgende versobering van de verzorgingsstaat. De volgende generatie erft misschien geen samenleving met afgeschreven investeringen in wegen, dijken, gebouwen, scholen en een goedkope, uitgekledede sociale zekerheid, maar wel een samenleving met minder armoede en achterstand, minder verslaving, minder criminaliteit, minder schooluitval, minder blijvende werkloosheid, minder probleemwijken en een betere gezondheidszorg.

Wel kost het misschien een beetje extra particuliere bestedingsruimte als prijs voor een betere en rechtvaardiger samenleving. De dertig jaar van bezuinigingen en 'hervormingen' na 1980, gebed in een ideologische paradigma-wijziging zonder oog voor de nevenschade op langere termijn, heeft onze samenleving en onze democratie in een diepe crisis gestort. De tegenstellingen zijn groter geworden en de bestaanszekerheid van enkele miljoenen mensen is onder druk komen te staan. Het plan om de overheidsuitgaven met 35 miljard per jaar te verminderen zal die crisis verdiepen en vergroten.

Dit artikel is een fragment uit het laatste hoofdstuk van het boek 'Niemand's land' van Marcel van Dam dat op 19 november 2009 is verschenen bij de Bezige Bij, Amsterdam.

Noten

- | | | |
|---|--|---|
| 1 Godfried Engbersen, <i>Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis</i> , Amsterdam: | 2 Bert de Vries, <i>Overmoed en onbehagen. Het hervormingskabinet-Balkenende</i> , Amsterdam: Bert | 3 Bakker, 2005.
<i>Ageing and the sustainability of Dutch public finances</i> , Den Haag: CPB, 2006. |
|---|--|---|

Beitelen aan een nieuw Europa

Op 9 november 1989 viel de Muur. Europa nam zichzelf opnieuw de maat. Waar staan we nu? **Jan Marinus Wiersma** en **Matthias Verhelst** onderzoeken de uitbreiding van de Europese Unie met tien lidstaten. Brussel werd er niet door van zijn à propos gebracht, maar voor de nieuwe lidstaten ‘had de lat wellicht hoger moeten liggen’.

Na een literair intermezzo — een passage uit een roman van de Duitser **Ingo Schulze** — is het woord aan **Attila Ágh** uit Boedapest. Welke kansen heeft de sociaal-democratie in zijn land, waar rechts populisme een gevoelige snaar raakt bij de vele verliezers van de modernisering?

Een schets van de geschiedenis van de jubilerende Alfred Mozer Stichting, door haar directeur **Arjen Berkvens**, vormt de opmaat tot een bijdrage van **André Gerrits** en **Max Bader** over internationale democratiebevordering. ‘In de voormalige Sovjet-Unie is een “rule of law”-benadering de meest vruchtbare vorm’ — en niet bevordering van de liberale democratie.



Beitelen aan een nieuw Europa (1)

In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang

JAN MARINUS WIERSMA & MATTHIAS VERHELST

Er was dit voorjaar in Nederland opvallend weinig aandacht voor het eerste lustrum van de grote uitbreidingsronde van de Europese Unie in 2004, die naast Cyprus en Malta acht post-communistische landen betrof: de Baltische staten, Polen, Hongarije, Slovenië, Tsjechië en Slowakije. Roemenië en Bulgarije zouden drie jaar later volgen. Op 1 mei 2009 besteedde de NOS, in het kader van de verkiezingscampagne voor het Europees Parlement, één enkel item aan de vijfde verjaardag. *Trouw* en *de Volkskrant* namen een bericht over van het ANP waarin uitbreidingscommissaris Olli Rehn een lans brak voor integratie van de landen op de Balkan. Dat was het wel zo'n beetje.

Viel er dan niets te vieren? Voor zover Centraal- en Oost-Europa bij ons onderwerp van discussie zijn, gaat het vooral over de toevloed van Poolse bouwvakkers en de gevolgen daarvan in oude stadswijken. Verder wordt het beeld bepaald door het onvermogen van Roemenië en Bulgarije om georganiseerde misdaad en cor-

ruptie onder controle te krijgen — iets waarop PvdA-staatssecretaris voor Europese zaken Frans Timmermans terecht forse kritiek heeft geleverd.

Wij zijn van mening dat de politieke ontwikkelingen binnen de EU sinds 2004 wel degelijk reden zijn om terug te kijken — zeker in het licht van de twintigste verjaardag van de val van de Berlijnse Muur, in november 1989, die voor de uitbreiding de politieke context creëerde. Hoe is die 'Big Bang' uitgekapt? Ons oordeel is gemengd: de uitbreiding was een belangrijke stap die over het geheel genomen een succes is gebleken, maar dat neemt niet weg dat er sprake is van een aantal zorgelijke ontwikkelingen. Welke lessen zijn er te trekken?

WANKELE VERHOUDINGEN

In de voormalig socialistische kandidaat-lidstaten werd de periode tussen de val van de Muur en de toetreding tot de EU in 2004/2007 — paradoxaal genoeg — gekenmerkt door relatieve politieke rust. Mede dankzij het strakke kader van de toetredingsonderhandelingen was de koers van de regeringen, van welke kleur ook, tamelijk consistent. Daaraan kwam na de toetreding tot de EU een einde. De politiek in de nieuwe lidstaten kent vanaf dat moment een toenemende fragmentatie en polarisatie

18

Over de auteurs Jan Marinus Wiersma is research fellow bij de Wiardi Beckman Stichting. Van 1994 tot 2009 was hij namens de PvdA lid van het Europees Parlement. Matthias Verhelst is zelfstandig politiek adviseur in Brussel.

Noten zie pagina 25

in combinatie met de opkomst van nieuwe populistische, nationalistische en extremistische partijen, dan wel een gevoelige versterking van populistische tendensen in bestaande partijen.

Een deel van de verklaring voor deze ontwikkeling ligt in het feit dat zowel de transitie uit het socialisme als de toetreding tot de EU in sterke mate extern gedreven werd. Liberale, conservatieve en sociaal-democratische partijen waren alle gebonden aan de Brusselse hervormingsagenda en de (neo-)liberale economische consensus die vanaf begin jaren negentig door de Wereldbank en het IMF werd opgelegd (en die overigens, als ideologische antithese van het socialisme, in veel voormalig communistische landen met enthousiasme werd omarmd).

Aan de ene kant had dit externe kader een heilzaam effect. Het keurslijf van het toetredingsproces zorgde voor continuïteit en politieke stabiliteit, die de soms pijnlijke hervormingen mogelijk maakten. De keerzijde was een vergaand depolitiserend effect op de politieke agenda. Regeringswisselingen leidden zelden tot significante verschuivingen in het gevoerde beleid. Dit versterkte het wantrouwen van kiezers in politieke partijen en leidde tot een zekere afkeer van democratische politiek. Er viel in feite niets te kiezen.

Omdat de agenda grotendeels vastlag, verwaarloosden politieke partijen hun eigen programmatische ontwikkeling. Ze concurreerden op schandaaltjes of beloftes die ze vanwege de geringe economische en externe politieke speelruimte niet konden waarmaken. Zodra het EU-lidmaatschap een feit was, stonden deze partijen in politieke zin met lege handen, waarmee zij het speelveld onbewaakt achterlieten voor hun populistische uitdagers. In zeven van de tien post-communistische nieuwe lidstaten kwamen zittende regeringen na de toetreding voortijdig ten val. In zes van de zeven gevallen gebeurde dat binnen een jaar, in Polen viel het kabinet Miller zelfs de dag na de toetreding.¹

Populisten hebben in de afgelopen jaren in een aantal nieuwe lidstaten een centrale positie in het politieke landschap veroverd. In Polen

regeerde de Recht en Rechtvaardigheidpartij (PiS) van de tweelingbroertjes Kaczyński. Onze Slowaakse zusterpartij SMER heeft een sterk populistische inslag en vormde in 2006 een regering met onfrisse nationalistes. In Hongarije voert oppositiepartij FIDESZ een nietsontziende hetze tegen de regerende sociaal-democratische MSZP en stevent, volgens de opiniepeilingen, af op een absolute meerderheid bij de aankomende verkiezingen. In Bulgarije stootte nieuwkomer GERB van de Sofiase burgemeester Boyko Borisov deze zomer de sociaal-democratische BSP van het regeringspluche. Bij de Europese verkiezingen in juni haalden populistische, eurosceptische en zelfs ronduit extremistische en racistische partijen, zoals het Bulgaarse ATAKA en Jobbik uit Hongarije, een buitengewoon goed resultaat.

Deze partijen, in veel gevallen sterk nationalistisch getint, vertegenwoordigen niet langer een marginale stroming die louter steun vindt bij de 'verliezers van de transitie'. De bevolking lijkt haar vertrouwen in de centrumpartijen die hun landen de EU binnenloodsten, te hebben opgezegd. Volgens de Duitse politieke wetenschapper Kai-Olaf Lang is dit een uiting van een 'structurele vertrouwenscrisis' tussen bevolking en politiek — niet in de laatste plaats vanwege het onvermogen om corruptie en criminaliteit aan te pakken. De onvrede wordt versterkt door het uitblijven van toekomstgerichte investeringen in publieke dienstverlening en sociale voorzieningen, die in het toetredingsproces als 'nationale competenties' niet aan bod kwamen.²

FRAGIELE DEMOCRATISCHE CULTUUR

Onder de oppervlakte lijkt een diepere oorzaak te liggen. De nieuwe lidstaten beschikken weliswaar over alle formele instituties van een democratische rechtsstaat, maar de informele democratische cultuur is er onderontwikkeld. Politici en partijen functioneren wel naar de letter van de wet, maar niet in de geest van een open pluralistische democratie. Partijen betreden het strijdperk niet zozeer op basis

van een politiek programma. Vriendjespolitiek en schandalen zijn aan de orde van de dag en veel landen hebben een zwak maatschappelijk middenveld en een ongezond mediaklimaat, waardoor de pers zijn rol als waakhond van de democratie maar moeilijk kan vervullen. Bovendien is de verweving van politieke en economische belangen, die in de begindagen van de transitie werd gevestigd, een duurzaam fenomeen gebleken, wat op zijn beurt de aanpak van corruptie sterk bemoeilijkt.³

De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan gedacht

20 Populisme, gedefinieerd als ‘anti-establishmentpolitiek’, is niet altijd of noodzakelijkerwijs ongezond of gevaarlijk. De populistische opvatting van politiek als macht van de meerderheid waaraan de belangen van individuen en minderheden ondergeschikt zijn, is dat wel als er geen georganiseerde tegenmacht is. Tegen een achtergrond van politieke apathie en een fragiele democratische cultuur is de opkomst van populisme en extremisme een zorgelijke ontwikkeling, die zich vertaalt naar de binnenlandse politieke agenda in de nieuwe lidstaten. De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan we gedacht hadden en zij kwamen dan ook in alle hevigheid naar boven zodra het voor partijen niet langer nodig was om tegenover Brussel één front te vormen.⁴

Dit uit zich niet alleen in politieke polarisatie, waardoor interne tegenstellingen steeds moeilijker te overbruggen zijn, maar ook in toenemende bilaterale spanningen tussen buurlanden. Tussen Hongarije en Slowakije bijvoorbeeld woedt sinds 2007 een koude guerrilla. De pacificatie van dit soort conflicten werd gezien

als een van de grote successen van het toetredingsproces. Maar politici lijken nu een stap terug te zetten van deze opgelegde vrede tussen buurlanden en bevolkingsgroepen. In electoraal opzicht is harde taal nu eenmaal aantrekkelijker. Een faire omgang met minderheden, de Roma in het bijzonder, waar voor de toetreding juist veel aandacht aan werd geschonken, komt hierdoor onder druk te staan. De omzetting in concreet beleid van de plechtige beloftes die regeringen op dit vlak hebben gedaan stokte. In sommige gevallen zijn hervormingen zelfs teruggedraaid.

Politieke conflicten hebben veel meer dan vroeger een culturele inslag — een breder fenomeen, dat we ook in West-Europa kunnen waarnemen. Er is geen fundamentele controverse over de sociaal-economische inrichting van onze maatschappijen. De verhouding tussen markt en overheid blijft onderwerp van soms verhitte debatten, maar de vrije-markteconomie zelf staat niet ter discussie en is in de verdragen zelfs gecodeerd als een van de fundamenten van de EU. Het gevolg is dat identiteitsvragen steeds meer op de voorgrond treden. Dat heeft niet alleen zijn weerslag op het minderhedenbeleid. De (her-)interpretatie van de geschiedenis is een prominent — en vaak tweedracht zaaïend — politiek onderwerp geworden.⁵ Zo heeft men zich in Polen gestort op een exegese van de onderhandelingen vanaf 1988 tussen de vakbond Solidarnosc en het communistische regime, waarin de eerste nu wordt neergezet als onpatriottisch en verrader van het Poolse volk.

In het Europees Parlement werden we geconfronteerd met een door rechts geïnitieerd debat over de misdaden van het stalinisme. Op zich is hier niets mis mee — vragen over de geschiedenis zijn een legitiem discussiethema — maar het debat was overduidelijk politiek geïnspireerd, wat evenwichtige stellingnamen in de weg stond. De hele exercitie was ondubbelzinnig bedoeld om in de nationale politieke arena post-communistische partijen in diskrediet te brengen. Het moet gezegd dat zich hier wreekt

dat sommige van onze zusterpartijen in de nieuwe lidstaten nog niet in het reine zijn met hun eigen geschiedenis.

DISCIPLINERING EN NON-INTERVENTIE

De toezeggingen rond minderhedenbeleid en corruptiebestrijding worden in de nieuwe lidstaten her en der met voeten getreden. Na 2004 werd (soms pijnlijk) duidelijk dat de EU na toetreding weinig instrumenten in handen heeft om hervormingen of het nakomen van beloftes — laat staan politieke matiging — af te dwingen.⁶ Zeker in Roemenië en Bulgarije zijn de resultaten bij de aanpak van corruptie en het garanderen van een onafhankelijke rechtspraak ronduit teleurstellend. Het is dan ook terecht dat zij door de Europese Commissie onder curatele zijn gesteld. Het 'samenwerkings- en verificatiemechanisme' waar Roemenië en Bulgarije onder vallen en dat in sancties voorziet bij onvoldoende resultaat, is een institutionele noviteit, bedoeld om het gat enigszins te dichten.

Voor de toetreding tot de Schengenzone of de invoering van de euro, gelden nog altijd harde voorwaarden. Maar zachtere onderwerpen zijn moeilijk door te drukken, zeker als het gaat om beleidsterreinen waar de EU geen competenties heeft. Achteraf moeten we concluderen dat de hervormingen die de kandidaten voor het lidmaatschap doorvoerden wel noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden waren voor de ontwikkeling van een solide democratische rechtsstaat en de worteling van een open politieke cultuur. De transitie in die zin is niet afgerond.

Het gemis aan een formeel instrumentarium wordt versterkt door de funeste werking van het non-interventiebeginsel. Er is binnen de 'waardengemeenschap' die de EU vormt geen cultuur waarin lidstaten elkaar aanspreken op interne kwesties. Elke lidstaat verbindt zich aan gezamenlijke standaarden op het gebied van rechtsstaat, democratie en omgang met minderheden, maar tegelijkertijd is er een stilzwijgende afspraak dat hoofdsteden zich niet publie-

kelijk uitspreken over misstanden bij de burens. 'Naming and shaming' als disciplineringsmiddel werkte goed zolang de kandidaat-landen nog buiten de club stonden. Maar de methode valt buiten de collegiale mores van de kring van regeringsleiders, waar de nieuwe lidstaten nu zelf deel van uitmaken. Dit non-interventiebeginsel, dat nauw samenhangt met het subsidiariteitsprincipe, speelt ons parten bij de omgang met nieuwe lidstaten, zeker als het om minderhedenbeleid gaat: er is geen lidstaat die dit niet als een interne kwestie *pur sang* beschouwt. Toen de Italiaanse regering in 2008 als reactie op een reeks ernstige geweldplegingen tegen Roma een pakket stigmatiserende maatregelen aannam, was het protest mild en uiteindelijk zonder resultaat.

Daar komt bij dat in de nieuwe lidstaten een zekere wrevel bestaat over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet. Op een aantal punten hadden ze ook een iets royalere behandeling verwacht, zoals bij het vrije verkeer van werknemers of de deelname aan de centrale landbouwfondsen van de EU. De nieuwe

In de nieuwe lidstaten bestaat een zekere wrevel over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet

lidstaten willen voor vol worden aangezien en laten zich niet zomaar meer de les lezen. De *peer pressure* die voor de toetreding — zeker bij informele normen — een belangrijke rol speelde, heeft veel van zijn effectiviteit verloren.

Hetzelfde geldt voor onze zusterpartijen, met wie West-Europese sociaal-democratische partijen in de jaren negentig nauw hebben samengewerkt. Het behoren tot een grote Europese partijpolitieke familie heeft wel degelijk een disciplinerende werking gehad. Het PES-lidmaatschap van de Slowaakse SMER werd

enige tijd bevroren nadat de partij een regering had gevormd met dubieuze nationalistes. Tot sancties leidde dit niet, maar de partij wordt nog altijd gemonitord en weet zich gewaarschuwd voor misstappen. Maar met de vaststelling dat de transitie nog in gang is en de constatering dat de sociaal-democratie in de meeste nieuwe lidstaten in een mistroostige toestand verkeert, zou de PES meer moeten doen om het inhoudelijke profiel en de interne democratie van Oost-Europese zusterpartijen te helpen verbeteren. Ook hier geldt nog te veel het non-interventiebeginsel. De eerste golf van investeringen in onze zusterpartijen moet gevolgd worden door een tweede, willen we de nieuwe lidstaten de komende decennia niet overleveren aan populistes.

VERHARDING VAN HET EUROPESE KLIMAAT

Het populisme uit de nieuwe lidstaten is ook de Europese politieke arena binnengeslopen. Eurosceptis, zoals dat van de Poolse tweeling Kaczynski en de Tsjechische president Klaus, heeft wel degelijk impact op de besluitvorming in Brussel. Die is er door de uitbreiding toch al niet makkelijker op geworden. Er zijn nog altijd aanzienlijke economische verschillen tussen oude en nieuwe lidstaten die, in combinatie met ideologische verschillen, in de praktijk vaak tot uiteenlopende beleidsvoorkeuren leiden. Een politieke scheidslijn tussen euro- en niet-euro-landen — die aan het begin van de kredietcrisis even dreigde — is tot nu toe vermeden. Maar de impact van de economische crisis, die in de nieuwe lidstaten hard is aangekomen, kan in de toekomst nog in hevige politieke confrontaties uitmonden.

Tegelijk wijken de kwesties waarover binnen de EU controverse ontstaat, niet fundamenteel af van het 'normale patroon' van confrontatie van uiteenlopende belangen en opvattingen. Zulke controverses zijn endemisch en karakteriseerden de Europese samenwerking ook al voor 2004. Andere en oudere scheidslijnen blijven een rol spelen: tegenstellingen tussen noordelij-

ke en zuidelijke lidstaten; het relatieve economische gewicht van landbouw of industrie; een Atlantische vs. een continentale oriëntatie in de buitenlandpolitiek.

Maken we de balans op van de afgelopen vijf jaar, dan luidt onze voorzichtige conclusie dat de institutionele integratie van nieuwe lidstaten in de EU relatief rimpelloos is verlopen, zij het

De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen

niet geheel zonder problemen. De uitbreiding lijkt de daadkracht van de EU niet wezenlijk te hebben aangetast. De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen. De veranderingen die met de absorptie van twaalf nieuwe lidstaten gepaard gingen hebben Brussel niet van zijn *à propos* gebracht — integendeel, de enorme elasticiteit van de instellingen is bewezen.⁷

Intussen is het politieke klimaat wel degelijk verhard. Nationale belangen en machtsverhoudingen tussen lidstaten zijn sinds 2004 — meer dan in de jaren negentig, toen de EU als geheel in de uitbreiding een *grand projet* had — de *driving force* van de Europese politiek geweest. Dit weerspiegelt zich in de krachtsverhoudingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Die laatste, traditioneel de vertegenwoordiger van de supranationale dimensie van de Europese samenwerking, is de afgelopen vijf jaar meer en meer in de schaduw van de Europese Raad komen te staan. De lidstaten hebben, vooral als regeringsleiders bijeenkomen in Europese topontmoetingen, hun rol als motor van de Europese samenwerking krachtig herbevestigd. Deze ontwikkeling hangt samen met het struikelen van de Europese Grondwet, die lidstaten ertoe heeft aangezet een meer zakelijke houding ten aanzien van Europese samenwerking aan te nemen. Hoofdsteden

zijn nog steeds bereid hun directe eigenbelang te relativeren ten faveure van een gezamenlijke aanpak, maar alleen als het een duidelijke meerwaarde oplevert.⁸

De nieuwe lidstaten wijken in dit opzicht niet fundamenteel af van de oude lidstaten. De wijze waarop bijvoorbeeld Polen zich, onder president en premier Kaczyński, in de Europese arena heeft gedragen, was uitzonderlijk bot. We kunnen dit verschijnsel echter niet veralgemeniseren naar alle nieuwe lidstaten, laat staan dat we het zonder meer kunnen afzetten tegen het optreden van de ‘geconsolideerde’, volwassen democratieën. Ook Duitsland, Frankrijk en Nederland stellen hun specifieke belangen — soms schaamteloos — voorop. De parallel tussen de afwijzende opstelling van de Britse Conservatieven ten opzichte van Europa en de hartgrondige euroscepsis van de Tsjechische president Klaus onderstreept dat de visie van die laatste niet zomaar is af te doen als een teken van democratische onvolwassenheid.

In het beeld van verharding van het Europese politieke klimaat past ook de groeiende betekenis van identiteitspolitiek. De overdracht van soevereiniteit aan Brussel heeft in veel lidstaten tot een tegenreactie geleid, waarbij de nationale autonomie wordt benadrukt, al is het maar symbolisch. Dit heeft ook zijn weerslag op de verhoudingen tussen de EU en Rusland. De op dit vlak veelal onverzettelijke opstelling van landen als Polen en de Baltische staten wortelt in hun geschiedenis onder de vleugels van Moskou. In de Baltische staten speelt ook de aanwezigheid van een aanzienlijke Russische minderheid een rol. In West-Europa wordt dit vaak niet begrepen. Betekende het einde van de Tweede Wereldoorlog voor ons een onduidelzinnige bevrijding, voor Centraal-Europa was dit het begin van veertig jaar communistische ‘bezetting’ en nieuwe dictatuur.⁹

Het wederzijdse onbegrip staat de ontwikkeling van een gezamenlijke — en daarmee effectieve — benadering van Rusland in de weg. De verharding in de relatie tussen de Europese Unie en Rusland is natuurlijk ook terug te

voeren op veranderingen in Rusland zelf. Poetins imperiale neigingen roepen in de nieuwe lidstaten vervelende herinneringen op. Vanuit de veiligheid van het EU-lidmaatschap durven de nieuwe lidstaten zich steviger op te stellen. Daarin staan zij overigens niet alleen. Ook het Verenigd Koninkrijk kiest een harde lijn ten aanzien van Rusland, wat in de afgelopen jaren tot een aanmerkelijke bekoeling van de relaties tussen Londen en Moskou heeft geleid. Andere landen varen een gematigder koers. Dergelijke verschillen binnen de EU zijn niet te overbruggen als we ons blindstaren op de scheidslijn tussen oude en nieuwe lidstaten.

DE WEG VOORUIT

Het uitbreidingsproces had een sterke morele dimensie. De ‘hereniging’ van Europa na veertig jaar IJzeren Gordijn werd zowel in Oost- als in West-Europa voornamelijk gezien door een bril van ‘historisch onrecht’ dat rechtgezet moest worden. De uitbreiding werd ook uit eigenbelang ter hand genomen, als garantie dat hervormingen duurzaam stabiliteit zou brengen langs de grenzen van de toenmalige EU. De dagelijkse beelden van de oorlogen op de Balkan maakten glashelder dat niet-uitbreiden een hoge prijs zou kunnen hebben.

Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar waren voor toetreding

In die zin droeg de uitbreiding een zekere onvermijdelijkheid in zich. Toch kunnen we ons achteraf de vraag stellen of de ‘Big Bang’ wel zo verstandig was. Vanuit het oogpunt van de daadkracht van de EU hadden we het niet hoeven laten, maar duidelijk is wel dat de transitie in Centraal-Europa een proces is dat nog altijd aan de gang is. Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar

waren voor toetreding. Nu ze eenmaal lid zijn, is het veel moeilijker om de politieke ontwikkelingen de goede kant op te sturen.

Wellicht had de EU de lat hoger moeten leggen, met name op die terreinen waar ze weinig drukmiddelen heeft. Anderzijds was het moment van toetreding de uitkomst van een eerlijke afweging tussen de stand van de ontwikkelingen in de betreffende landen, de belofte van integratie en de verwachtingen van de bevolkingen. Bovendien werden de

De sociaal-democratie staat er slecht voor in de nieuwe lidstaten — dit behelst ook een opdracht aan onszelf

effecten van de uitbreiding verzacht door een serie overgangsmaatregelen: de EU ging in het hele proces allesbehalve over één nacht ijs. De toetreding heeft, gerekend vanaf 1989, bijna vijftien jaar in beslag genomen en van de kandidaat-lidstaten enorme inspanningen vereist, onder een intense wakende blik van Brussel. Daar komt bij dat volgens de letter van de Europese samenwerkingsverdragen zelfs geen enkele van de *oude* lidstaten door de ballotage zou zijn gekomen.

Met betrekking tot de toezeggingen die door de nieuwe lidstaten in het toetredingsproces zijn gedaan, is een hardere aanpak niettemin gerechtvaardigd. In het Europees Parlement heeft de PES ervoor gepleit dat de Europese Commissie een overzicht maakt van die toezeggingen en de stand van de implementatie ervan — vooral op het gebied van fundamentele rechten, de positie van minderheden en democratische randvoorwaarden. Het gaat er niet om landen aan de schandpaal te nagelen, maar zaak is wel dat afspraken worden nagekomen. Daarbij kan de EU eventueel een helpende hand toesteken.

Of de nieuwe lidstaten politiek in een neer-

waartse spiraal zullen raken is een open vraag. De tekenen zijn gemengd. In Polen werd de huidige regering van Donald Tusk gekozen omdat de bevolking genoeg had van de fratsen van Kaczynski. De politieke cyclus kan ook tegen de populistische werken. De sociaal-democratie staat er hoe dan ook slecht voor in de nieuwe lidstaten. Dat behelst ook een opdracht aan onszelf. Met een gedragscode voor PES-partijen moeten we het taboe op kritiek binnen de familie doorbreken. We zullen manieren moeten vinden om met onze zusterpartijen — nu als gelijkwaardige partners — te werken aan programmatisch en organisatorisch sterke partijen. Een van de ideeën is een opleidingsschool georganiseerd door de Europese sociaal-democratische stichting, de FEPS.

Maar we zullen ook het debat moeten aangaan over wederzijdse kritiek binnen de EU en de kwaliteit van onze democratieën. Erosie van vertrouwen in democratische politiek manifesteert zich ook in de oude lidstaten. De onvoltooide transitie is in de nieuwe lidstaten een belangrijk aspect van de politiek-culturele context, maar dat geldt evengoed voor maatschappelijke tendensen die ook bij ons politiek onbehagen veroorzaken. Het plaatst democratische partijen voor een enorme uitdaging, ongeacht hun locatie of positie in het politieke spectrum. In sommige landen zijn maatregelen die ingrijpen in binnenlandse politieke verhoudingen hard nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om mediaconcentratie, de verwevenheid van zakenleven en politiek of constitutionele tekortkomingen. De veranderingen die dat vereist kunnen van onderuit komen of desnoods van bovenaf worden opgelegd. Maar als debat uitblijft, is het onwaarschijnlijk dat ze überhaupt tot stand komen.

Bij de discussie over eventuele toekomstige uitbreidingen van de EU moeten we dit inzicht en de lessen van de afgelopen vijf jaar ter harte nemen. Het tempo wordt — noodgedwongen — vooral bepaald door de stemming aan het thuisfront. Maar het loslaten van beloftes is geen optie. Zeker op de Westelijke Balkan zou het intrekken van het uitbreidingsperspec-

tief onvoorspelbare gevolgen hebben voor de regionale stabiliteit. In die landen wordt wat in Europees jargon ‘enlargement fatigue’ genoemd wordt met argusogen bekeken en vreest men definitief aan de buitenkant van de Europese deur te stranden. In dat geval verliest de EU alle pressiemiddelen. Het verdere uitbreidingsproces zal zich wel in een veel trager tempo moeten voltrekken dan bij de ‘Big Bang’ het geval is geweest. Dat scheidt ruimte voor consolidatie van de huidige EU van 27 en biedt meer tijd om de huidige kandidaten zorgvuldig voor te bereiden. Daarbij zullen we nadrukkelijk aandacht

moeten besteden aan de politieke cultuur van landen. De aanpak van corruptie mag nooit meer het sluitstuk van de voorbereiding op het lidmaatschap zijn.

De Europese Unie is na de uitbreiding niet tot stilstand gekomen. Wel ligt er meer dan ooit een uitdaging in het overbruggen van tegenstellingen. Burgers in de nieuwe lidstaten ervaren de vrijheid van Schengen als een zegen, maar de directe identificatie met de EU is er gering. In de woorden van wijlen Bronislaw Geremek: de markten zijn geïntegreerd, maar het zelfbeeld nog niet.¹⁰

Noten

- 1 *Cabinets in new EU member states: duration, lifespan and the date of accession as a turning point*, OSI/EPI factsheet, juli 2009.
- 2 Kai-Olaf Lang, *Populismus in den neuen Mitgliedsländer der EU. Potentiale, Akteure, Konsequenzen*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.
- 3 Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma, ‘Consolidating new democracies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), *Populism, democracy and minority rights*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2008, p. 9-21.
- 4 André Gerrits, ‘Democratic regression, rising populism and the pitfalls of European integration’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2008, p. 57-65.
- 5 Zie: Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2009.
- 6 Anneli Albi, ‘Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums’, *European Law Journal*, 15 (1), 2009, p. 46-69.
- 7 Zie: Helen Wallace, *Adapting to enlargement of the European Union. Institutional practice since May 2004*, Brussel: Trans European Policy Studies Association, 2007.
- 8 Zie: Rob Hartmans, ‘Het gaat in de eerste plaats om belangen. Luuk van Middelaar over Europa’, in: *De Groene Amsterdammer*, 13 mei 2009.
- 9 ‘The word concentration camp means different things to different people. An interview with Norman Davies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2009, p. 43-59.
- 10 Bronislaw Geremek, ‘Common memory and European identity’, in: Swoboda and Wiersma (red.), 2009, p. 31-42.

Nieuwe levens

Voor wie wil navoelen hoe ‘1989’ ingreep in de levens van Duitsers vormt de literatuur een rijke bron. Uit *Nieuwe levens*, een roman van Ingo Schulze uit 2005, koos de s&d-redactie een fragment dat hieronder licht ingekort wordt weergegeven met daarbij de originele noten. Aan het woord is de Oost-Duitser Enrico Türmer. In een brief aan een onbereikbare geliefde d.d. 28 juni 1990 blikt deze terug op een tocht die hij maakte in november 1989, samen met zijn partner Michaela en haar zoon Robert: van hun woonplaats Altenburg naar West-Berlijn, om er een pakketje af te leveren bij een uitgeverij.

INGO SCHULZE

In november had je nog een stempel nodig om over de grens te komen. Robert ging met me mee naar een provisorisch politiebureau dat in het lage gebouw achter de supermarkt was gevestigd (Michaela paste ervoor zich ooit weer met een verzoek bij die lui te vervoegen).

26 (...) Daags daarna leverden we de tekstboeken in Berlijn af en gingen in de buurt van uitgeverij Henschel eten. We hadden onze oude route gekozen, hadden dus niet, zoals ik van plan was geweest, na de driebaans autoweg bij Michendorf de afslag genomen naar West-Berlijn. Berlijn, ik bedoel het Oosten van de stad, was niet meer dan een wachtruimte, waar je de tijd doorbracht totdat je de grote zaal kon betreden.

Over de auteur Ingo Schulze werd geboren in Dresden (in 1962) en woont in Berlijn. Hij ontving verschillende literaire prijzen, waaronder in 2006 de Peter-Weiss-Preis voor zijn gehele oeuvre.

Het verbaasde me dat de serveersters en de man achter de toog nog steeds in het Oosten werkten, alsof de muur er nog stond. Nadat we hadden gegeten en gedronken reden we over de Friedrichstraße naar Checkpoint Charley, zoals Robert graag wilde. Terwijl we op de controle wachtten — voor ons stonden slechts een paar auto's — drong voor het eerst de betekenis van het woord ‘checkpoint’ tot me door. Tjsekpoin-tsjarlie was niet meer dan een geluid geweest, een klank, de kauwgomballon die op het moment van de grootste stilte, als het carillon van de Spasski-toren* speelde, vlak voor je mond uiteenklapte. Ik vroeg aan Robert of hij wist wat ‘checkpoint’ betekende. Hij wist het. Michaela zei dat ik niet de schoolfrik moest uithangen. Persoonsbewijs, blik, persoonsbewijs, bedankt,

* Hoofdtoren van het Kremlin in Moskou, ook ‘Verlosserstoren’ genaamd.

INTERMEZZO

weg. Geen geblader naar het stempel, niets. Michaela dacht dat de echte controle nog zou komen. Ik sloeg rechtsaf. Ik had geen idee waar ik heen moest. We wilden naar West-Berlijn, en nu waren we in West-Berlijn. Begrijpt u? West-Berlijn betekende aankomen, in het Westen zijn, niet rondwalen.

Na een uur belandden we helemaal onder aan de Kurfürstendamm, waar ik een parkeerplaats vond en we bij een bank ons verwelkomingsgeld afhaalden. Daarna slenterden we wat over de Kurfürstendamm, raakten verdwaald in zijstraten en kwamen op een andere brede straat met veel winkels terecht. Daarna gingen we onder aanvoering van Michaela een boekwinkel binnen waar verscheidene stapels van een roman* van Umberto Eco opsproten uit de vloer. Lachen moest ik toen ik voor een supermarkt van die buitenproportionele winkelmanden op wielen zag staan.** Prompt wekten die bij mij de begeerte een voorraad bij elkaar te hamsteren om daarna het huis dagenlang niet meer te hoeven verlaten.

Later waren we in een warenhuis waar het veel te warm was en waar we met onze jassen over de arm van de ene etage naar de andere liepen, alsof we iets bepaalds zochten. Toen Michaela op het idee kwam voor Robert een pak te kopen voor zijn Jugendweihe, gingen we voor drie kwartier een andere kant op. Ze overhandigde me twee briefjes van vijftig en dudde Robert voor zich uit naar de roltrap.

Ik keek hen na, ik vond het niet leuk drie kwartier alleen te blijven. Ik dacht: je bent vrij, zo vrij als nog nooit in je leven.*** Midden in West-Berlijn kon ik doen en laten wat ik wilde.

Het interessantst vond ik de afdeling huishoudelijke artikelen, de koffiezetapparaten, pannen, bestekken en kurkentrekkers, maar er waren ook voorwerpen bij waarvan ik graag had geweten waartoe ze dienden. Ik wilde absoluut iets kopen. Iets voor mij alleen. Plotseling be-

ving me de angst dat het geld opeens niets meer waard zou zijn als ik het niet meteen uitgaf. Ik begon vertwijfeld naar het ideale object te zoeken. Juist als ik dacht dat ik een keuze had gemaakt, had ik er even later geen enkel vertrouwen meer in. De ene keer moest het een Chinese theepot zijn, de andere keer een windjack. Ik stond al met een walkman bij de kassa, toen ik, alsof ik geen Duits sprak, bezorgd-spijtig mijn hoofd schudde, de walkman teruglegde en vluchtte. Als Michaela en Robert op tijd waren geweest, had ik met lege handen gestaan. Maar toen, aangelokt door een grote groep mensen, begon ik net als de anderen in een vierkante bak vol handschoenen te woelen. Groot of klein, ze kostten allemaal hetzelfde. Eerst probeerde ik tot nog ongerept gebleven gebieden door te dringen en viste de bodem af, maar ik haalde alleen maar rotzooi boven water, kinderhandschoenen, of losse exemplaren, waarvan er één, van zwart leer, me als gegoten zat. Ik hield de handschoen aan en zocht naar de tweede, maar vergeefs. Ten slotte overwon ik mijn weezin en onderwierp ook handschoenen aan een inspectie die anderen hadden teruggedooit. Aantrekken was lastig, omdat de handschoenen ter hoogte van de pols aan elkaar vast zaten. Was het kunststukje volbracht, had je jezelf geboeid. Ik koos uiteindelijk voor een donderblauw paar met roodgroen geruite voering en liep als in de boeien geslagen naar de kassa.

‘Ik dacht dat je niets van handschoenen moest hebben,’ zei Michaela.

‘Omdat ik er geen had,’ zei ik. Robert droeg een plastic tas, die zo handig was gemaakt dat er geen regen in kon komen. Michaela bekende dat ze nog maar één Mark had, maar dat we ons nu in ieder geval geen zorgen meer hoefden te maken over Roberts pak voor zijn Jugendweihe.

Bij een snackbar trakteerde ik ons op een curryworst. Dat verbeterde de stemming.

27

* *De slinger van Foucault.*

** In supermarkten in de DDR waren doorgaans geen winkelwagentjes, maar alleen mandjes.

*** Een vergelijkbare formulering is te vinden in de brief van 6 februari aan V.T.: ‘Het besef twee uur vrij te zijn, zo vrij als ik nog nooit in mijn leven ben geweest, beroofde me van mijn wil.’

INTERMEZZO

Daarna probeerde ik Vera te bellen. Voor het eerst maakte ik gebruik van een telefoontoestel met toetsen, en ik voelde me als in een film. Ik duwde de deur van de telefooncel weer open en vroeg waar we hier eigenlijk waren. Michaela liep weg om een straatnaambord te zoeken.

Vera's telefoon had een antwoordapparaat, daarop klonk ze stijfjes, alsof ze uitsluitend door wildvreemden werd gebeld. Ik was ervan overtuigd dat ze zou opnemen zodra ze mijn stem herkende. Ik zei een paar keer 'Hallo!' en dat we graag koffie bij haar wilden komen drinken. Ik belde de winkel, de man op het antwoordapparaat, waarschijnlijk Nicola, zei in het Duits dat er na de piep een bericht kon worden ingesproken, daarna hoorde ik vermoedelijk hetzelfde in het Arabisch en in het Frans.

Door de vrouw van de snackbar lieten we ons de weg naar Wedding wijzen.

Toen we de Malplaquetstraße hadden gevonden, was het al donker. Eerst zag ik het naam-bordje van Vera over het hoofd, omdat Türmer achter Barakat stond.

'Ze wonen in het achterhuis,' zei Michaela, iets wat ook mij teleurstelde. Toen ik achter de huisdeur stappen hoorde, dacht ik dat het Vera was. De kleine vrouw, van wie we alleen het gezicht zagen, verwaardigde ons met geen blik en verwijderde zich in haar enkellange gewaad als een opdraaipop. De gang, die er nogal verwaarloosd uitzag, stond vol met kinderwagens en fietsen, de deur naar de binnenplaats zat onder de graffiti, het licht was zwak.

28 We moesten naar de vierde verdieping. Er was niemand, maar voor mij was het al iets bijzonders haar deur en haar mat te zien.

Op de achterkant van de rekening van Roberts pak schreef ik: Hartelijke groeten, je Altenburgers. Ik vouwde de rekening op en stak hem in de spleet van de deur.

Michaela wilde graag dat ik Robert en haar voor *Batman* uitnodigde.

Voor een bioscoop in de buurt van Bahnhof Zoo liet ik ze uitstappen en ging op zoek naar een parkeerplaatsje. Tijdens die eindeloze odyssee raakte ik voortdurend de weg kwijt. De film

interesseerde me niet, maar het idee dat ik het begin ervan zou missen, bracht me in paniek, ik vreesde dat ze op me zouden wachten. Elk parkeerplekje bleek te klein. Ik mocht van geluk spreken dat er niets gebeurde, want bij een zebra reed ik door rood. Uiteindelijk kwam ik net aanrijden toen er iemand wegreed. Ik parkeerde met een achterwiel op het trottoir. De koude lucht deed me goed. De benzine rook in West-Berlijn inderdaad naar kruidig parfum.

De vrouw aan de kassa zei tot mijn verbazing dat ik net op tijd was.

Michaela en Robert zaten dicht bij de ingang. Door de comfortabele stoelen dacht ik aanvankelijk dat we logeplaatsen hadden. Meteen daarna ging het licht aan, en Michaela begon te lachen omdat er naast ons een verkoper opdook die het ijs aanbood dat we zojuist in de reclame hadden gezien. Ik kon bijna niet geloven dat we in zulke stoelen ijs mochten eten, en dan ook nog in het donker. Eén bioscoopkaartje plus de ijsjes, rekende ik aan de hand van wat ik nog aan geld overhad uit, kostten evenveel als mijn handschoenen. Na de voorstelling was Robert opeens volmaakt gelukkig, en Michaela leek dat ook te zijn. Op de plattegrond van de stad, die Michaela van de caissière had gekregen, zagen we hoe simpel het was om op de snelweg te komen. Robert had zijn cassetterecorder aangezet en vergastte ons, met Milli Vanilli en Tanita Tikaram op de achtergrond, op een complete inhoudsopgave van de film, alsof we die niet net hadden gezien. Daarna moest ieder zijn favoriete scènes noemen. Michaela dirigeerde me. Vijf minuten later bereikten we de snelweg, verderop glansde de televisietoren. Ik voegde in. Na een paar honderd meter nam ik de middenbaan.

Michaela riep dat ik voorzichtig moest zijn en niet zo hard moest rijden, ik reed als een gek. 'Hoe dan?', riep ik. 'Wat moet ik dan doen?!' Ik wilde remmen, maar durfde niet! Naast ons, voor ons, achter ons — we zoefden met zijn allen voort, snel als nog nooit in mijn leven, een razende meute, en wij er middenin. Ik probeerde wat meer afstand te houden tot mijn voorganger, maar dan schoot er meteen een andere auto

INTERMEZZO

tussen en maakte mijn ellende nog groter. Ik had geen keus, ik moest net zo rijden als de anderen. Maar omdat iedereen even hard reed, kon het niet zo gevaarlijk zijn, in ieder geval niet zo erg als we vreesden. Allengs kalmeerde ik.

Toen de afslag naar de luchthaven kwam, besepte ik dat we niet naar het zuiden, maar naar het noorden reden. Ook Michaela had de vergissing ontdekt. Ze strekte haar benen en maakte het zich gemakkelijk. Robert zei niets meer en staaarde met zijn ellebogen op onze rugleuning voor zich uit.

We raasden dus voort, door de wijde bochten en de tunnels — een beetje als in een achtbaan. In plaats van naar Hamburg te rijden, volgde ik het bord dat de laatste afrit vóór de grens aangaf, en keerde om. Nu hadden we nog een langer stuk van die geasfalteerde snelweg voor de boeg. Op de radio werd de muziek slechts zelden onderbroken.

Tijdens de terugreis dacht ik voortdurend aan de zee, zag schepen over de oceaan varen en somde havensteden op: Hamburg, Hongkong, Valparaiso, New York, Helsinki, Vancouver, Genua, Barcelona, Leningrad, Istanbul, Melbourne, Alexandrië, Odessa, Singapore, Auckland, Marseille, Rio de Janeiro, Kaapstad, Aden, Bombay, Rotterdam, Venetië. Ik zag schepen, oceaanreuzen, die aan met bonte slingers versierde kades aanmeerden. De radio-ontvangst was almaar slechter geworden, maar op de middengolf handhaafden de zenders zich: muziek en woorden klonken betoverend en ver, ik zag terrassen boven de stad met dagjesmensen en lampions en vuurwerk. Ik reed al rond in een

mij onbekende wereld. Zoals Jim, de slaaf uit de avonturen van Huckleberry Finn, denkt dat hij in de verte de lichtjes van Caïro en de piramiden ziet, zo had het me niet verbaasd als er plotse-ling een richtingsbord naar St. Louis of New Orleans was opgedoken.*

Ik weet niet meer wat ik heb gezien toen ik met de auto door Leipzig reed. Het eerste wat ik me weer herinner is het gebaar waarmee Michaela met haar hand van de lichtschakelaar in de gang rechtstreeks naar mijn voorhoofd ging. 'Je hebt koorts!' zei ze, en liet me het zweet op haar vingertoppen zien.

'Ik ben ziek,' antwoordde ik.

'Schreeuw toch niet zo!' zei ze.

'Ik ben ziek!' herhaalde ik en ik fluisterde het meteen daarna nog een keer, alsof ik het niet mocht vergeten.

'Ik ben ziek,' was exact de formulering waarnaar ik de afgelopen weken vergeefs had gezocht. Snel waste ik mijn gezicht en mijn handen, kleedde me uit en ging in bed liggen, om eindelijk alle schepen en steden uitvoerig en ongestoord te kunnen bewonderen.

Toen ik de volgende dag wakker werd, was ik alleen in de woning. Ik had het gevoel dat ik er uren voor nodig had voordat ik genoeg wilskracht had verzameld om in mijn kamer een laken over de divan te leggen en een hoofdkussen en deken uit de slaapkamer te gaan halen. Ik wist dat het voor lange tijd mijn laatste klusje zou zijn en sloot mijn ogen.

Daarmee is eigenlijk alles gezegd. Want mijn toestand beschrijven is onmogelijk. Woorden schieten tekort.

* Hier vergist T. zich. Jim en Huck Finn zijn op zoek naar Caïro/Illinois, de stad waar Mississippi en Ohio samenvloeien.

Dit fragment werd met toestemming van de uitgever overgenomen uit 'Nieuwe levens' van Ingo Schulze (Amsterdam: Meulenhoff, 2007). De roman werd uit het Duits vertaald door Gerda Meijerink en Ard Posthuma. De oorspronkelijke titel luidt 'Neue Leben' (Berlijn: Berlin Verlag GmbH, 2005). In september 2009 verscheen bij Meulenhoff het nieuwe boek van Ingo Schulze, 'Adam en Evelyn'. Ook deze roman gaat over de val van de Muur en de impact van de geschiedenis op de levens van individuen.

Sociaal-democratische avonturen in Hongarije

ATTILA ÁGH

Eind jaren tachtig was het democratiseringstraject in Hongarije nauw verweven met het historische programma van de ‘terugkeer naar Europa’ — en sindsdien zijn democratisering en europeanisering twee kanten van dezelfde munt gebleven. Links was de belangrijkste vertolker van dit dubbele programma, dat zijn voltooiing vond in de toetreding van Hongarije tot de Europese Unie in 2004. De eerste vijf jaar van dat lidmaatschap zouden echter niet meer dan een bitterzoet succes blijken voor de regerende centrum-linkse coalitie. Links ziet zich nu voor ernstige moeilijkheden geplaatst, na de Europese verkiezingen van juni jongstleden en in de aanloop naar nationale verkiezingen in 2010.

30 Democratieën en politieke partijen in de ECE-landen — de afkorting staat voor ‘East-Central European’ en dient hier als aanduiding voor het kwartet Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije — kunnen niet worden onderzocht en beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria als de gevestigde, hoogontwikkelde democratieën in het Westen. Een analyse van de positie van links in de nieuwe Europese lidstaten moet op drie premissen zijn gebaseerd:

Over de auteur Attila Ágh is directeur van het onderzoekscentrum ‘Together for Europe’, een onderdeel van de afdeling Politicologie van de Corvinus Universiteit te Boedapest.

Noten zie pagina 38

> Een structuurbenadering is enkel op volwassen democratieën van toepassing, terwijl bij jonge democratieën eerder een wordingsperspectief hoort. De sociale, economische en politieke structuren van deze landen zijn immers nog in ontwikkeling. Ook de introductie van zogeheten ‘neoliberaal’ beleid maakte van dit wordingsproces deel uit — van een expliciete keuze daarvoor binnen een voltooide, definitieve structuur is dus sprake geweest.

> Een twee extreme benadering draait om het label ‘post-communistisch’, dat nogal eens als etiket wordt gebruikt voor een verzameling van 27 staten, van Tsjechië tot Mongolië. Dat leidt nergens toe. Wel is het zo dat de ECE-landen Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije veel kenmerken delen, die in samenhang bestudeerd moeten worden.

> Het begrippenpaar europeanisering en democratisering biedt voor een analyse van de ECE-landen een conceptueel kader. Voor de eerste periode, die loopt tot aan 1998, geeft democratisering de richting aan. Voor de tweede periode, vanaf het begin van de toetredingsonderhandelingen, moet europeanisering het belangrijkste conceptuele gereedschap zijn.¹

Sinds hun stap naar de EU verkeren de nieuwe lidstaten in een post-toetredingscrisis, doordat ze van twee kanten onder druk staan: van binnenuit en van buitenaf. Interne druk vanuit de eigen bevolking dwingt tot het realiseren van maatschappelijke verbeteringen,

na alle ingrijpende economische en politieke transformaties, via het scheppen van goede sociale voorzieningen en een fatsoenlijke levensstandaard. Externe druk vanuit de EU noopt tot verdergaande sociaal-economische en institutionele aanpassingen, die een zware wissel trekken op de overheidsbudgetten, vooral met het oog op de introductie van de euro. Aldus heeft het lidmaatschap van de EU geleid tot een afname in de uitgaven voor sociaal beleid en onderwijs. De hervormingsmoeheid heeft in de nieuwe lidstaten een piek bereikt nu is gebleken dat toetreding tot de EU weliswaar perspectieven biedt voor de middellange termijn, maar op de korte termijn slechts tot verslechtering van de situatie leidt.

De nieuwe lidstaten verkeren in een post-toetredingscrisis — die is nog versterkt door de wereldwijde economische crisis

Nog voordat de post-toetredingscrisis was opgelost, brak in de herfst van 2008 een andere crisis uit, dit keer een wereldwijde, die een hertaxatie van politieke partijen in de ECE-landen onvermijdelijk maakt. Vooral de sociaal-democraten verkeren er in zware problemen, aangezien zij een zekere mate van maatschappelijke vooruitgang hadden willen bewerkstelligen die nu opnieuw moet worden uitgesteld. Waar het op neerkomt is dat de post-toetredingscrisis zich zal voortzetten onder nog slechtere omstandigheden dan voorheen, wat de tweedeling tussen oude en nieuwe lidstaten duurzaam kan maken en op termijn zelfs een structureel kenmerk van het Europese bestel, zelfs al zet de inhaalslag van de nieuwe lidstaten zich voort. De negatieve gevolgen van de post-toetredingscrisis, versterkt door de mondiale economische crisis, zijn terug te zien in de uitslagen van de verkiezingen voor het Europees

parlement in juni 2009: in de ECE-landen — Hongarije en Polen in het bijzonder — hebben de partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum een forse nederlaag geleden.

SOCIAAL-ECONOMISCHE CRISIS: LINKS IN DE KNEL

Haar vroege oprichting, in oktober 1989, zorgde ervoor dat de Hongaarse Socialistische Partij (hier afgekort tot HSP — in het Hongaars heet ze *Magyar Szocialista Párt*, afgekort tot *MSZP*) in plaats van een verliezer een sterke actor werd in het proces van systeemverandering. De HSP accepteerde het programma van de Socialistische Internationale (SI) en werd daarvan in 1995 een volwaardig lid. Haar toetreding tot de Partij van Europese Socialisten (PES) vormde de volgende stap in een proces van europeanisering.² De HSP voldoet aan het minimumcriterium voor een volkspartij: ze representeert ten minste een kwart van alle sociale strata. Stedelingen en hoger opgeleiden zijn daarbij overigens oververtegenwoordigd.

Gaandeweg is Hongarije naar een bipolair systeem toegegroeid, waarbinnen de HSP centrum-links vertegenwoordigt en het conservatieve Fidesz (een samentrekking van *Fiatal Demokraták Szövetsége*, Hongaarse Burgerunie) het centrum-rechtse deel van het politieke spectrum. De concentratie van partijen is met de jaren verder toegenomen en aangezien een grote meerderheid van de kiezers op een van deze twee partijen stemt, is er sprake van een quasi-tweepartijstelsel.³

Politieke partijen in de ECE-landen zijn langs twee assen te rangschikken: die van 'links vs. rechts' en die van 'europeanisering vs. nationalisme/traditionalisme'. Net als hun zusterpartijen elders in Europa bepleiten linkse partijen in deze regio solidariteit en sociale rechtvaardigheid, maar daarnaast ontwikkelden ze een model voor de actieve en dynamische omschakeling van een industriële naar een diensteneconomie en -samenleving. Aldus hebben ze snelle maatschappelijke modernisering bevorderd,

terwijl ze tegelijkertijd de verliezers van deze grote transformaties wilden ondersteunen en ze zich inzetten voor de ontwikkeling van een democratische civil society.

De combinatie van de twee assen levert vier typen politieke partijen op: 'Europees georiënteerd links', 'Europees georiënteerd rechts', 'nationalistisch links' en 'nationalistisch rechts'. De HSP behoort tot de eerste categorie. Fidesz daarentegen is zich vanuit een positie van 'Europees georiënteerd rechts' meer en meer gaan bewegen in de richting van 'nationalistisch rechts'. De dubbele waterscheiding heeft beide typen vervormd: centrum-links liep in de val van materialistische noden die een gevolg waren van strenge ingrepen ter beheersing van de economische crisis, terwijl centrum-rechts te lijden had van de tegenstrijdigheden rond europeanisering. Rechts is in de ECE-landen dan ook veel populistischer en eurosceptischer dan rechts in de EU 15 — meer dan zusterpartijen in het Westen zijn rechtse partijen in deze regio voorstander van een 'Europa van de natiestaten'. Rechtse partijen die een mildere variant van eurosceptis uitdragen worstelen met de vraag of ze de harde vleugel moeten accepteren of niet. Tussen Oost en West is sprake van een fundamenteel verschil met betrekking tot ultrarechts: waar centrum-rechtse partijen in het Westen zich tegen ultrarechts keren, beschouwen hun geestverwanten in de nieuwe lidstaten ultrarechtse partijen vaak als bondgenoten of verwelkomen hen zelfs als coalitiepartners. Linkse partijen in de ECE-landen betuigen overwegend steun aan de Europese integratie, hoewel ze in een staat van permanente frustratie verkeren omdat het model van een Sociaal Europa niet significant naderbij komt, met als gevolg dat hun linkse karakter door vriend en vijand in twijfel wordt getrokken. Zowel aan de linker- als aan de rechterkant van het politieke spectrum is er, kortom, sprake van wazige en wankele identiteiten. Het is zo goed als onmogelijk om in de ECE-landen een echt pro-Europese centrum-rechtse partij te vinden of een centrum-linkse partij met een uitgesproken links programma.

De geboortepijnen van de sociaal-democratie in Hongarije zijn te herleiden tot de volgende drie processen: (1) de opkomende maatschappelijke crisis in de periode van democratische transitie veroorzaakte politieke demobilisatie en een heropleving van materiële noden, die ook ná de toetreding van Hongarije tot de EU zouden aanhouden; (2) de niet aflatende maatschappelijke crisis in de jaren negentig wekte een dringende behoefte op aan hervorming van het systeem van sociale voorzieningen, maar daar kwam zelfs na de toetreding tot de EU niets van terecht, vanwege de eisen die voortvloeien uit de Europese convergentiecriteria; (3) dit algemene probleem is versterkt door een specifiek probleem van gebrekkige communicatie, vanuit de HSP, over het hervormingsbeleid. De HSP is er niet in geslaagd de armen en de verliezers te bereiken, of — breder geformuleerd — de arbeidersklasse die voor de traditionele sociaal-democratie de natuurlijke basis vormde. Arme Hongaren hebben zich in groten getale

Zowel aan de linker- als aan de rechterkant van het Hongaarse politieke spectrum is er sprake van wazige en wankele identiteiten

bekeerd tot de sociale en nationale vormen van populisme die door rechts worden uitgedragen. Hoger opgeleiden, stedelijk georiënteerden en welgestelden zijn eerder geneigd tot een stem op moderniserend links, aangezien links voor de 'winnaars' onder de Hongaren duidelijke perspectieven op maatschappelijke stijging en voortgang heeft ontvouwd, daar waar het voor mensen in de marge van de samenleving, plattelandsbewoners en mensen met weinig scholing geen geschikt discours heeft ontwikkeld. Als gevolg daarvan is de samensmelting van Hongarije met het Westen tot dusver slechts half geslaagd — en na twintig jaar was er ook

nog eens die zware terugslag, veroorzaakt door de mondiale crisis, die bij de laatste Europese verkiezingen zo helder tot uitdrukking werd gebracht.

Begin jaren negentig stortte de Hongaarse industriële samenleving in rap tempo in elkaar. De transitie naar een postindustriële samenleving deed de wereld van de arbeid op haar grondvesten schudden: een hele generatie werknemers werd buitenspel gezet, hun vakbonden werden grotendeels weggevaagd. Ook

In de jaren negentig liep er slechts een heel smal pad tussen management van de economische crisis en links sociaal beleid

de toetreding tot de EU leverde grote aantallen verliezers op, waardoor er nu alles bij elkaar sprake is van twee generaties verliezers. De HSP heeft dit proces moeten managen, waarbij haar slechts zeer beperkte middelen ter beschikking stonden om de schade te beperken. Het was de enorme druk van buitenaf die ertoe leidde dat er nauwelijks manoeuvreerruimte was bij het sturen van binnenlandse ontwikkelingen, hoewel kansenstructuren in de specifieke nationale context er ook wel degelijk toe doen.⁴ Sociaal-democratische geestverwanten in het buitenland hebben zich ook gerealiseerd dat 'even in apparently fast reforming countries, like Hungary or the Czech Republic, social democratic parties had to implement sometimes harsh policies in order to establish capitalism because their conservative or liberal predecessors had failed to do the job'.⁵ De situatie was paradoxaal: 'Social democrats have been the strongest advocates of accession in many countries. (...) Why did social democrats support EU membership in spite of the costs and partial drawbacks for their own clientele?' Het antwoord dat de auteurs geven is correct, al is het niet volledig:

'Joining the EU will narrow the range of options among the possible varieties of capitalism to be established in Central and Eastern Europe substantially. That basically is a desirable outcome for social democrats in the applicant countries as the options compatible with EU membership tend to be social democratic in a wider sense, i.e. they are based on the European "social model" as expressed and defined by the Treaties of the EU and the *acquis communautaire*, including the European Social Charter and the Charter of Human and Civil Rights'.⁶

Dit was precies de klem waarin de Hongaarse sociaal-democratie zich bevond in de jaren negentig. Er liep slechts een heel smal pad tussen management van de economische crisis en links sociaal beleid. De historische situatie vereiste een drastische economische transformatie en terwijl die zich voltrok kon men niet meer doen dan proberen de maatschappelijke schade te minimaliseren. Links probeerde van populisme verre te blijven, maar voor het afzien van loze beloften werd een hoge politieke prijs betaald. Eenmaal aan het roer bleek rechts echter niet in staat tot het oplossen van de sociaal-economische crisis: met zijn contraproductieve beleid verdiepte het die crisis juist. Bovendien bewoog rechts in deze periode — reeds in de jaren negentig dus — in de richting van sociaal en nationaal populisme, met als doel het winnen van verkiezingen. Links moest niet alleen de zware taak van het crisismanagement onder ogen zien, maar ook het daaropvolgende verlies aan populariteit, als 'beloning' voor zijn goede, maar harde optreden. De centrum-linkse coalitie die van 1994 tot 1998 regeerde in Hongarije leverde uitstekend werk op het vlak van het crisismanagement en creëerde de juiste condities voor duurzame economische groei, maar haar chirurgische operaties waren te pijnlijk voor de bevolking en bij de verkiezingen van 1998 leden de coalitiepartijen zware verliezen.⁷ Zowel voor, als tijdens en na het crisismanagement reageerde de bevolking boos en teleurgesteld — de steun voor de markteconomie en de democratie daalde drastisch. Er was sprake van vergaande

depolitiserend, een trend die veel breder was dan de electorale demobilisatie. Mensen keerden zich af van de politiek omdat ze het gevoel hadden dat die hun concrete problemen niet aanpakte — dit hing samen met de zeer geringe maatschappelijke aanspreekbaarheid waarvan politieke partijen blijf gaven.

EXTERNE EN INTERNE EUROPEANISERING

Er is veel gezegd en geschreven over de 'beperkte impact' van de Europese Unie op de partij-systemen in de ECE-landen. De kernkwestie is in feite dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de externe en interne europeanisering van politieke partijen: de europeanisering is enerzijds zeer direct en hard geweest en anderzijds juist indirect en zacht.

Onder *externe* europeanisering versta ik een in de elite geworteld proces waarin zich contacten met en/of lidmaatschappen van internationale partijorganisaties voordoen en waarin, in lijn hiermee, de programma's, de waarden en de boodschappen van politieke partijen in de ECE-landen veranderen. Nieuwe contacten met westerse partijen en binnen internationale samenwerkingsverbanden hebben ertoe geleid dat partijen zich een westers imago of een westerse houding aanmaten. *Interne* europeanisering is een proces dat ook de leden en de kiezers van een politieke partij bereikt, dat haar relatie tot de rest van de civil society verandert en waarbij de interne partijorganisatie en de opvattingen onder de bevolking mee veranderen. Interne europeanisering draait om grote aantallen mensen en om de transformatie van de basale kenmerken van een partij in de richting van het model van westerse politieke partijen.

Tot dusver heeft externe europeanisering slechts de oppervlakte beroerd van het interne partijleven in de ECE-landen. Europeanisering heeft zich voornamelijk voorgedaan via de officiële contacten die zijn gelegd en informele ontmoetingen van een handvol partijleiders met westerse collega's. Het gros van de partijleden — en voor de bevolking in het algemeen geldt dit

des te sterker — heeft nauwelijks iets meegekregen van de discussies die in internationaal sociaal-democratisch of christen-democratisch verband zijn gevoerd over links en rechts in de Europese Unie. De oorzaak is simpel: de zorgen en problemen in de ECE-landen zijn zó anders dan die in het Westen dat de meeste mensen die debatten niet kunnen volgen. Als gevolg van de uitblijvende maatschappelijke vooruitgang concentreren zij zich nog altijd op hun binnenlandse moeilijkheden, zij zitten gevangen in materiele noden. Toch is het waar dat het lidmaatschap van de Europese Unie ook in dit opzicht een grote verandering heeft teweeggebracht: een deel van de inwoners van de ECE-landen heeft wél zicht gekregen op de gemeenschappelijke Europese problemen. Op de lange termijn zou dit een complex en controversieel proces van interne europeanisering van politieke partijen kunnen uitlokken.

In de aanloop naar de toetreding werd de afstand tussen de partijelite en het gemiddelde partijlid alleen maar groter

In Hongarije voltrok de externe europeanisering van politieke partijen zich in twee fasen, die inderdaad een 'beperkte' maar wel groeiende impact op de interne europeanisering lieten zien. De eerste fase kan men algemene democratisering noemen, de tweede was die van de vroege Europese integratie. Een specifiek op de HSP gerichte europeaniseringsdruk zwol aan ten tijde van de voorbereidingen voor de verkiezingen voor het Europees parlement in juni 2004 (in 2009 zou het opnieuw zo gaan). Het effect dat de externe europeanisering van de sociaal-democratie in de ECE-regio had op haar interne europeanisering was klein, maar nam wel toe. De eerste fase kunnen we 'sociaal-democratisering' noemen; de tweede is die

van gedeeltelijke internationale integratie. De sociaal-democratisering was nodig omdat de linkse partijen in de ECE-landen de opvolgers waren van de communistische partijen en zij in die hoedanigheid uitgebreide hervormingen moesten doormaken om zich te kunnen aansluiten bij de Europese sociaal-democratie. De tweede fase ving aan met de toetredingsonderhandelingen in 1998, toen de linkse partijen in de ECE-landen zich tot in detail vertrouwd moesten maken met het Europese beleidsuniversum. Of ze op dat moment regeerden of oppositie voerden maakt geen verschil. De Europese sociaal-democratische partijen legden meer en meer nadruk op 'praktische problemen', zij keerden zich van politiek naar beleid — en met deze trend werden ook de partijen in de ECE-landen geconfronteerd.⁸

De contacten met zusterpartijen werden frequenter en gingen een breder spectrum van de partijelite betreffen. Maar vanwege het feit dat de toetredingsonderhandelingen exclusief door de regeringen werden gevoerd, terwijl sociale en lokale organisaties buiten de deur werden gehouden, net als andere politieke actoren, werd de afstand tussen de ge-europeaniseerde partijelite en het gemiddelde partijlid — en dus die tussen de externe en interne europeanisering — alleen maar groter. In algemene termen duid ik dit fenomeen aan als het 'democratisch deficit van de toetreding'. Dit tekort wrong extra bij de linkse partijen, aangezien deze verondersteld werden organische contacten te onderhouden met sociale en politieke actoren. Het tempo van de externe europeanisering is sindsdien nog verder toegenomen. Dit wordt langzamerhand een groot probleem: hoe kan het gegeven van externe europeaniseringsdruk worden verzoend met een zo schamele interne europeanisering? Voor wat betreft de externe europeanisering is een driedubbel onderscheid belangrijk, namelijk tussen (1) de strategische netwerken voor de verspreiding van ideeën en verkiezingsprogramma's zoals geformuleerd door de epistemische gemeenschappen, (2) de beleidsnetwerken voor de verspreiding van concrete alternatieven

geproduceerd door beleidsinstituten en (3) de persoonlijk-politieke informatienetwerken van PES-politici.

Aldus leert een historische benadering ons dat de aanpassingsdruk begon bij een lang en pijnlijk leerproces binnen de partijelites en resulteerde in een radicaal aanpassingsproces onder de Hongaarse leden van het Europees parlement, die aansluiting moesten zien te vinden bij de groepering waartoe hun partij behoort. Het lidmaatschap van de EU heeft een politieke ruimte gecreëerd waarin de meeste binnenlandse politieke kwesties geordend zijn volgens

De HSP kent slechts een 'dunne' europeanisering, geen 'dikke'

de Europese scheidslijnen. Vanwege haar hoge graad van externe europeanisering en het scherpe contrast met de interne variant, loopt de HSP achter op het vlak van zowel de beleids-samenwerking als de strategiebepaling. Hier is slechts van een 'dunne' europeanisering sprake, niet van een 'dikke'. Dit is overigens geen nieuw verschijnsel. Integendeel, vrijwel alle jonge lidstaten is hetzelfde overkomen — van Ierland tot Griekenland, Portugal en Spanje. Maar er zijn twee grote verschillen. Ten eerste: toen de Zuid-Europese landen toetraden, opereerde de Europese Unie op een veel lager niveau van complexiteit dan tegenwoordig. Er was bijvoorbeeld geen Lissabon Agenda om ten uitvoer te brengen. De politieke actoren van vandaag de dag hebben te maken met een enorme groei in de vraag naar beleidsafstemming en strategisch overleg tussen partijelites en voor partijprogramma's. Ten tweede: Spaanse en Portugese partijen werden door westerse zusterpartijen zeer actief ondersteund, terwijl niets van een dergelijke omvang te bespeuren valt waar het gaat om partijen uit de ECE-landen. Linkse partijen aldaar hebben in vergelijking met die uit Zuid-Europa nauwelijks hulp ontvangen, al hebben sommige organisaties, zoals de Frie-

drich Ebert Stiftung, wel een heel belangrijke rol gespeeld in de democratisering in de regio.⁹

Twee decennia na aanvang van de systeemverandering hebben de partijconstellaties in de ECE-landen het stadium van een algehele crisis bereikt, nu zowel links als rechts 'slachtoffer' zijn geworden van het lidmaatschap van de EU. De partijen op rechts zijn niet in staat gebleken om te gaan met de tegenstelling tussen hun op de natiestaat gerichte aanpak en europeanisering; daarom zijn ze overgestapt naar nationaal populisme en/of teruggevallen in een positie van harde dan wel zachte euroscepsis. De partijen op links, op hun beurt, zijn gefrustreerd geraakt door het contrast tussen enerzijds de hoge binnenlandse verwachtingen met betrekking tot een Sociaal Europa en anderzijds de magere oplevering daarvan na enkele jaren lidmaatschap.

EEN NIEUW PROFIEL VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

36 Hongarije is altijd een pro-integratieland geweest en zijn pro-Europese profiel is sinds de toetreding des te markanter geworden. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een 'EU-representatieparadox', in die zin dat de Hongaarse nationale elites de Europese integratie krachtiger steunen dan hun achterbannen — dit is de sterkste dimensie van het democratische deficit. De linkse partijen dragen, door de bank genomen, het lidmaatschap van de EU een warm hart toe — meer dan de rechtse partijen en ook meer dan de nationale elites binnen de ECE-regio als geheel. Het gevolg is dat zij meer dan de centrum-rechtse partijen de moeilijkheden en teleurstellingen uit de post-toetredingscrisis voor de kiezen hebben gekregen; aan de andere kant kunnen zij ook meer profiteren van de successen van het EU-lidmaatschap dan hun concurrenten. Het probleem is nu dat mensen de voordelen van dat lidmaatschap in algemeen economische en politieke termen wel beginnen te zien — voor het land, op macro-niveau dus — maar dat zij die voordelen in sociaal-

economische of welvaartstermen — voor henzelf, op microniveau — nauwelijks kunnen waarnemen. Tot nu toe is de leuze dat de ECE-landen er dankzij het Europese Sociale Model op vooruit zouden gaan in hoge mate een lege huls gebleken.

Binnen de eerder beschreven matrix van politieke partijen is de HSP zonder twijfel een opvallende verschijning. In Hongarije is links naar verhouding pro-EU en hervormingsgezind; rechts staat sceptischer ten opzichte van zowel Europa als hervormingen. Doordat de prijs die voor systeemverandering werd betaald zeer hoog was, is de samenleving opgesplitst geraakt in — relatieve en absolute — winnaars en verliezers. De HSP leunt vooral op de winnaars en op de inwoners van Boedapest en andere grote steden. Opponent Fidesz vindt zijn aanhang onder de verliezers en op het platteland. Het lijkt geen twijfel dat de interne europeanisering van de HSP nog altijd achterblijft bij haar externe europeanisering, maar in de afgelopen vijf lange jaren is er in dit opzicht wel veel veranderd. Ik wil nogmaals benadrukken dat er zware tijden in het verschiep liggen voor de HSP, gezien de nieuwe conflicten die de toetreding tot de EU heeft veroorzaakt en die worden versterkt door

Populisten in Oost-Europa formuleren hun slogans eerder in termen van sociale eisen dan in termen van nationale soevereiniteit

de mondiale economische recessie. De HSP kent vele interne zwaktes — op het vlak van haar organisatie, haar strategisch program en haar capaciteiten voor het ontwerpen van beleid. De centrale partijstructuur is asymmetrisch doordat de satelliet-organisaties rond de partij niet sterk genoeg zijn. Het strategisch program is op veel beleidsterreinen nog altijd onvoldoende

uitgewerkt, doordat theoretische discussies niet goed zijn geïntegreerd in het debat dat wordt gevoerd in internationaal sociaal-democratisch verband. De HSP beschikt, tot slot, ook nog niet over een stevige kennisinfrastructuur (een probleem waarmee ook andere partijen in de ECE-landen kampen), waardoor de partij tot nu toe niet in staat is gebleken tot het bedenken van oplossingen voor diverse complexe beleidskwesties, noch tot het in detail doorgronden van het Europese beleidsuniversum.

Het uitwerken van een écht sociaal-democratisch programma voor de nieuwe lidstaten is nu dringend noodzakelijk geworden

Linkse partijen in de ECE-landen zijn het mantra van een Sociaal Europa blijven mompelen, terwijl het contrast steeds scherper werd tussen de mate waarin hun aan de EU opgehangen beloften uitkwamen en de hoge verwachtingen van de bevolking met betrekking tot een redelijke levensstandaard en fatsoenlijke publieke voorzieningen. Intussen proberen sommige gevestigde partijen, zoals Fidesz, nationaal populisme met sociaal populisme te combineren. Het populistische gevaar is, met andere woorden, in het oosten van de EU 27 minstens zo duidelijk aanwezig als in het westen. Hoewel de populistische demagogie politieke verwijzingen bevat naar een unilaterale afhankelijkheid van 'Brussel', vergelijkbaar met die van 'Moskou' van voorheen, zijn de bewoners van de ECE-regio tot nu toe minder gevoelig gebleken voor het feit dat besluitvormingsprocessen zich hebben geconcentreerd te Brussel, 'boven hen' dus als het ware, dan de inwoners van de EU 15 die deze afstand al langer hebben kunnen ervaren. Populisten in het oosten formuleren hun slogans eerder in termen van sociale eisen dan in termen van nationale soevereiniteit, terwijl de combinatie

van sociaal en nationaal populisme er tamelijk wijdverspreid is. Veel minder dan burgers in het westelijk deel van de EU relateren burgers in de ECE-landen hun eurosceptische gevoelens aan het Europese democratische deficit. Een veel groter democratisch tekort hebben ze in eigen land waargenomen, binnen hun eigen nationale politieke systemen.

Populistisch rechts in de regio (in Hongarije met Fidesz voorop) heeft grote inspanningen geleverd om de democratische orde te destabiliseren — via het organiseren van gewelddadige massademonstraties met als doel het verstoren van de werking van democratische instituties — en om linkse bewegingen en partijen in hun publieke activiteiten te belemmeren. Met name sinds september 2006 hebben georganiseerde extremistische krachten geprobeerd om nationale en lokale politici, leden van de rechterlijke macht en burgeractivisten te intimideren, die zich uitspraken tegen aantastingen van democratische instituties.

Intussen raken politieke partijen uit de ECE-regio meer en meer betrokken bij activiteiten van de PES, wat de kans groot maakt dat de 'party systems in the region will tend to become more similar to what will come to be considered a "European standard"'.¹⁰

Men zegt dat de sociaal-democratie drie basale patronen kent: traditionele, gemoderniseerde en geliberaliseerde sociaal-democratie.¹¹ Volgens mij is de Hongaarse sociaal-democratie een beweging aan het maken van het traditionele naar het gemoderniseerde type: ze is nu iets over de helft, iets dichterbij de gemoderniseerde variant. De HSP heeft een brede basis gevormd, bestaande uit alle 'moderniseerders' uit de bevolking als geheel. Deze alliantie strekt zich niet alleen tot belangengroepen uit, maar ook tot invloedrijke kringen van intellectuelen en journalisten. Moderniserend links heeft bij de laatste nationale verkiezingen een kleine meerderheid van de stemmen gekregen, maar de uitslag van de Europese verkiezingen van juni wijst erop dat deze meerderheid verloren is gegaan.

Hoogstwaarschijnlijk zullen de diverse spanningen in de ECE-regio leiden tot een lang en pijnlijk proces van modernisering van politieke partijen. Wellicht kan de HSP daarin een pioniersrol vervullen — net zoals ze dat deed in de late jaren tachtig. Het feit dat de taak van het ‘heruitvinden van de partij’ onlosmakelijk verbonden is met de taak van het ‘heruitvinden van de staat’ maakt de klus voor de sociaal-democratie er in deze periode van post-toetredingscrisis in de ECE-regio nog vele malen moeilijker op. Als de Hongaren erin slagen deze crisis te boven te komen, dan zal dat een versnelling van de interne europeanisering van het partijstelsel teweegbrengen, met de juiste rollen voor regering en oppositie. Het klinkt paradoxaal, maar de HSP kan haar ge-europeaniseerde profiel alleen ten volle waarmaken als ook Fidesz een stap in de richting van europeanisering doet. De huidige wereldwijde financiële crisis zal het proces van ‘heruitvinding van de partij’ sterk bevorderen. Het uitwerken van een écht sociaal-democratisch programma voor de ECE-regio is nu dringend noodzakelijk geworden, opdat ook

degenen die nu nog zwijgen vertegenwoordigd zullen worden en opdat zij opnieuw de politiek worden binnengehaald, als partners. Deze toekomstige dimensie van de relatie tussen partij en samenleving is cruciaal: het bevorderen van de sociale samenhang via de reïntegratie van de verliezers.

In Hongarije heeft de diepe kloof tussen de HSP en Fidesz verhinderd dat het tussen partijen tot een consensus kwam over de Hongaarse nationale strategie binnen de EU. Al zal in andere nieuwe lidstaten het verzet tegen het Europese lidmaatschap misschien groter zijn en verspreid over meer partijen, Fidesz is verreweg de grootste en best georganiseerde ‘zacht-euroseptische’ partij van alle centrum-rechtse partijen binnen de ECE-regio. Het is om die reden dat het felle binnenlandse verzet van deze partij tegen de EU, in combinatie met haar weigering om met de regering samen te werken in EU-aangelegenheden, binnen Hongarije tot grote bezorgdheid heeft geleid.

Dit artikel is vertaald uit het Engels.

Noten

- 38
- 1 Voor een nadere uitwerking van deze gemeenschappelijke kenmerken van de ECE-landen, zie eerdere artikelen van mijn hand: a) Attila Ágh, ‘Social democratic parties in East-Central Europe. The party and civil society relationship’, in: Pascal Delwit (red.), *Social democracy in Europe*, Brussel: Université Libre de Bruxelles, 2005; b) Attila Ágh, ‘East-Central Europe. Parties in crisis and the external and internal Europeanisation of the party systems’, in: Peter Burnell (red.), *Globalising democracy. Party politics in emerging democracies*, Londen/New York: Routledge, 2006; c) Attila Ágh, ‘Democratization and Europe-

- 2 anization of the ECE countries. Post-accession crisis and catching-up process in the new member states’, in: Attila Ágh en Judit Kis-Varga (red.), *New perspectives for the EU team presidencies. New members, new candidates and new neighbours*, Boedapest: Hungarian Centre for Democracy Studies / Together for Europe Research Centre, 2008.
- 2 Noot van de vertaler: de PvdA heeft twee Hongaarse zusterpartijen, die beide lid zijn van de PÉS. De ene is de Hongaarse Socialistische Partij (HSP, of in de Hongaarse afkorting: MSZP), die sinds 2002 regeert. De andere is de veel kleinere Hongaarse Sociaal-Democratische Partij (MSDZP). Deze is er sinds 1990 niet in geslaagd om op

- 3 eigen kracht een zetel in het parlement te veroveren (wel via een lijstverbinding met de HSP).
- 3 Bij de verkiezingen van 2002 stemde 83,1% van de kiezers op een van de twee grootste partijen; in 2006 was dat 85,2% (43,2% van de stemmen was de HSP, 42.0% voor Fidesz).
- 4 ‘Opportunity structures matter’, aldus Wolfgang Merkel en zijn mede-auteurs in een recente studie. Zie Wolfgang Merkel et al., *Social democracy in power. The capacity to reform*, Londen/New York: Routledge, 2008, p. 236.
- 5 Nick Crook, Michael Dauderstädt en André Gerrits (red.), *Social democracy in Central and Eastern Europe*, Bonn/Amsterdam: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 17.

- 6 Crook et al, 2002, p. 22-23. Er is veel geschreven over de sociale crisis en de verliezers, zie bijvoorbeeld: a) Ivan Berend, 'Social shock in transforming Central and Eastern Europe', in: *Communist and Post-Communist Studies*, 2007, jaargang 40, p. 269-280; b) Béla Greskovits, 'Economic woes and political disaffection', in: *Journal of Democracy*, jaargang 18, nr. 4 (oktober 2007), special rond de vraag 'Is East-Central Europe backsliding?'; c) Helena Tang, *Winners and losers of EU Integration. Policy issues for Central and Eastern Europe*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000. Over de partijen in de ECE-landen, inclusief de HSP, zie bijvoorbeeld: a) André Gerrits, 'The social democratic tradition in East Central Europe', in: *East European Politics and Societies*, jaargang 16, nr. 1 (winter 2002); b) Paul Lewis en Zdenka Mansfeldová (red.), *The European Union and party politics in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave-Macmillan, 2006; c) Stephen White, Judy Batt en Paul Lewis (red.), *Developments in Central and East European politics 4*, New York: Palgrave-Macmillan, 2007.
- 7 Noot van de vertaler: bij de verkiezingen van 1998 leden de HSP en coalitiepartner SZDSZ zware verliezen. Fidesz boekte een flinke winst en vormde een coalitie met twee kleinere rechtse partijen.
- 8 Zie Giuliano Bonoli en Martin Powell (red.), *Social democratic party policies in contemporary Europe*, Londen: Routledge, 2004, p.197.
- 9 Zie Pascal Delwit (red.), *Social democracy in Europe*, Brussel: Université Libre de Bruxelles, 2005, p.11-12.
- 10 Tomáš Kostelecky, *Political parties after communism. Developments in East-Central Europe*, Baltimore/Londen: The Johns Hopkins University Press, 2002, p.177.
- 11 Zie Merkel et al, 2008, p. 253.

Geschiedenis van de Alfred Mozer Stichting

ARJEN BERKVEN'S

Op 15 februari 1990 werd de Alfred Mozer Stichting, een neveninstelling van de Partij van de Arbeid, opgericht als 'noodhulpinstituut' voor zusterpartijen in Oost-Europa. Sindsdien heeft de AMS zich ontwikkeld tot een professionele organisatie ter bevordering van de (sociaal-)democratie die in twintig landen actief is en per jaar circa vijftig projecten uitvoert: trainingen, seminars en conferenties, hoofdzakelijk gefinancierd met een subsidie uit het MATRA-programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verder leidt de AMS, namens twaalf politieke stichtingen en twintig sociaal-democratische partijen, het 'European Forum for Democracy and Solidarity'.

Al geruime tijd voor de val van de Berlijnse Muur was de PvdA bezig met de oprichting van een Oost-Europa instituut. Dat streven stond niet los van de kritiek die partijgenoten ontmoetten in hun contacten met dissidenten achter het IJzeren Gordijn. In de jaren zeventig en tachtig toonde de PvdA zich een enthousiast aanhanger van de ontspanningspolitiek zoals gepropageerd door onder anderen Willy Brandt: door toenadering te zoeken tot de communistische wereld zou daar verandering tot stand kunnen worden gebracht en zouden de Koude Oorlog en de dreiging van een nucleaire confrontatie van hun scherpste

Over de auteur Arjen Berkvens is directeur van de Alfred Mozer Stichting.

kanten kunnen worden ontdaan. Deze koers bracht met zich mee dat er af en toe sprake was van vriendschappelijk contact tussen PvdA'ers en vertegenwoordigers van de communistische regimes. Veel dissidenten waren daarover niet te spreken. Met hen waren er uiteraard ook contacten, maar het verwijt was toch dat de socialistische partijen in West-Europa de onderdrukte Oost-Europeanen in de steek lieten — zoals het Westen dat in de ogen van sommigen eigenlijk al sinds Jalta had gedaan. Deze kritiek kwam met name van de kant van de Poolse vakbond Solidarnosc en van dissidenten in Tsjecho-Slowakije. De PvdA organiseerde in die tijd geregeld huiskamerbijeenkomsten in Praag (onder de vlag 'de vliegende universiteit'), waar een vertegenwoordiger van de PvdA met mensen van Charta 77 over allerlei onderwerpen discussieerde.

Een Oost-Europa instituut van de PvdA zou kunnen fungeren als expertisecentrum, zo was het idee, mede ten behoeve van de standpuntbepaling van de partij ten aanzien van het Nederlandse buitenlandse beleid. Aan dat plan moest een compleet andere draai worden gegeven toen op 9 november 1989 de Berlijnse Muur viel, waarna in een tijdsspanne van nog geen half jaar de hele communistische dominoreeks omviel. Het toeval wilde dat op 8 november 'het beraad over de Oost-Europa werkgroep/stichting' een cruciale vergadering hield om op instigatie van

INTERMEZZO

de partijraad tot een voorstel te komen tot oprichting van een stichting. De situatie in de DDR kwam ook aan de orde. Een citaat uit de notulen: ‘Max van der Stoel geeft een kort verslag van de laatste gebeurtenissen. Er komen een aantal zaken aan de orde die de volgende dag reeds niet meer gelden.’

Van de ene op de andere dag werd de PvdA overstelpt met vragen om hulp. Er moesten partijen worden opgericht of heropgericht, verkiezingen gehouden en campagnes gevoerd. Het gebouw van de democratie met al zijn instituties — van parlement tot onafhankelijke pers — moest worden opgebouwd. En dat alles moest worden gedaan door mensen die daar weinig of geen ervaring mee hadden. Geld, computers, fax-apparaten — het ontbrak aan alles. Telefoonverbindingen werkten matig. Bankverkeer tussen Oost en West was nog niet mogelijk.

De AMS werd geen denktank, maar een praktijkgericht trainings- en scholingsinstituut ten dienste van sociaal-democratische partijen in Oost-Europa. Max van der Stoel trad op als de eerste voorzitter van de stichting, die was vernoemd naar Alfred Mozer (1905-1979), internationaal secretaris van de PvdA van 1951 tot 1958 en kabinetschef van Europees landbouwcommissaris Sicco Mansholt van 1958 tot 1970. In 1933 was Mozer van nazi-Duitsland naar Nederland gevlucht. De oorlog bracht hij door in de illegaliteit. In de periode daarna speelde hij een niet erg bekende maar zonder twijfel cruciale rol in de Nederlandse politiek, met name voor wat betreft het beleid ten aanzien van de Europese integratie. In 1979 brak hij met de PvdA, omdat die zich in zijn ogen te verzoenend opstelde tegenover de communisten. Iedere dictatuur, van links of van rechts, moest worden bestreden, vond Mozer.

Begin jaren negentig kwam het grootste deel van het geld dat de AMS gebruikte uit fondsen die de Nederlandse regering beschikbaar stelde voor hulp bij de opbouw van de democratie in Oost-Europa. Een kleiner deel was afkomstig van de PvdA en van donateurs. Veel partijgenoten boden zich aan als vrijwilliger voor trainingen of inzamelingsacties.

Al snel werd duidelijk dat de AMS niet als enige actief was in de regio. Al in 1990 kwam de stichting herhaaldelijk in aanraking met de Duitse Friedrich Ebert Stiftung en het Oostenrijkse Renner Instituut; wat later ook met Zweden, Engelsen en Fransen. Met name de Duitsers stuitten in Oost-Europa aanvankelijk op enige argwaan — niet alleen vanwege het beladen verleden van hun land, maar ook vanwege zijn sterke machtspositie binnen het nieuwe Europa. Nederlanders dachten over veel zaken die Oost-Europa betroffen hetzelfde als hun burens, maar uit hun mond werd de boodschap gemakkelijker geaccepteerd. Allengs ontstond informeel overleg tussen partij-instituten uit verschillende landen, wat resulteerde in uitwisseling van gegevens, afstemming van activiteiten, taakverdeling waar mogelijk, gezamenlijke projecten en beoordeling van potentiële partners. Dat informele samenwerkingsverband vormde een waardevolle aanvulling op de meer formele activiteiten binnen de kaders van de PES en de Socialistische Internationale. In 1993 werd de samenwerking voortgezet onder de vlag van het ‘European Forum for Democracy and Solidarity’. Juist omdat dit forum altijd een informeel netwerk is gebleven van in Oost-Europa geïnteresseerde politieke stichtingen en partijen, zonder de in sociaal-democratische kringen zo gebruikelijke institutionalisering, biedt het ruime mogelijkheden voor gezamenlijke activiteiten en informatie-uitwisseling.

In de loop der jaren veranderden de thematische focus en de geografische invalshoek van de AMS en het European Forum. De naderende uitbreiding van de Europese Unie kwam hoog op de agenda te staan. Na de ‘Big Bang’ van 2004 en de toetreding van Roemenië en Bulgarije in 2007 werden de activiteiten in de Westelijke Balkan en de Kaukasus geïntensiveerd, maar ook die in landen als Jordanië en Marokko. Op 8 augustus 2005 kreeg de AMS nieuwe statuten. Daarin was van een geografische afbakening van activiteiten niet langer sprake. Hoewel de meeste van haar activiteiten voorlopig nog gericht zijn op landen aan de andere kant van het voormalige IJzeren Gordijn, is de AMS formeel ‘Oost-Europa stichting’-af.

Voorbij de oostgrens: via de rechtsstaat naar democratie?

ANDRÉ GERRITS & MAX BADER

Na de val van het communisme in Europa namen westerse overheden en internationale organisaties het initiatief om de voormalige Oostbloklanden te assisteren bij de ontmanteling van de communistische erfenis en de vestiging van liberale democratie. Internationale democratiebevordering via allerlei vormen van praktische en financiële ondersteuning en advies nam een hoge vlucht.

De tijden zijn veranderd. Twee decennia na de val van de Muur en achttien jaar na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie zit de democratiebevordering ernstig in de verdrukking. In dit artikel beoordelen we de ervaringen die werden opgedaan in Oost-Europa en beantwoorden we de vraag wat democratiebevordering nu nog kan betekenen in landen in Eurazië die tot dusver geen overtuigende democratische transformatie hebben doorgemaakt.

DWANG OF SAMENWERKING?

42

In de jaren na 1989 werd internationale democratiebevordering een prominent onderdeel

Over de auteurs *André Gerrits (Jean Monnet hoogleraar Europese Studies) en Max Bader (promovendus) zijn verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. André Gerrits is tevens verbonden aan Instituut Clingendael en voorzitter van de Alfred Mozer Stichting.*

Noten zie pagina 47

van het buitenlandse beleid van een groot aantal, vooral westerse landen. Toch is ze altijd controversieel gebleven. Democratiebevordering zou onmogelijk zijn: democratisering komt immers van binnenuit. Ze zou ongewenst zijn: democratiebevordering ondermijnt de hoeksteen van de mondiale politieke orde, namelijk nationale soevereiniteit. En ze zou ook betrekkelijk zinloos zijn: democratie genereert, anders dan veelal wordt verondersteld, lang niet altijd sociaal-economische ontwikkeling of vreedzaam buitenlands beleid.

In grote lijnen zijn er twee manieren om internationale democratiebevordering te bedrijven: door middel van diplomatieke, economische of militaire dwang of door middel van samenwerking. Hoewel laatstgenoemde vorm van democratiebevordering — ook wel getypeerd als democratiseringshulp — altijd de meest wijdverbreide is geweest, heeft de eerste vorm de meeste aandacht getrokken en het debat overheerst. Democratiebevordering door middel van dwang is hoogst uitzonderlijk, uiterst controversieel, maar niet per se onmogelijk. Ze is vrijwel altijd deel van een beleid dat verschillende doelen dient — zie de democratisering van Japan en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog en de sancties ten behoeve van de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika in de jaren tachtig.

Vanaf het moment dat de regering van George W. Bush democratiebevordering tot speerpunt van het Amerikaanse buitenlandse

beleid maakte — deels in woord, deels in daad — kwamen zowel de legitimiteit als de vermeende effectiviteit van democratiebemoediging onder zware druk te staan. Het ideologisch geïnspireerde unilateralisme van Bush heeft in sterke mate bijgedragen aan de doorbreking van de ‘universalistische betovering’ na de Koude Oorlog, waarvan democratiebevordering prominent deel uitmaakte. Toch zou het onjuist zijn om de betekenis van internationale democratiebevordering te reduceren tot de gebrekkige vooruitgang die wordt geboekt in Afghanistan, Irak en andere delen van de wereld waar de Amerikaanse vrijheidsagenda tamelijk ineffectief is gebleken.

In deze bijdrage kijken we vooral naar de mogelijkheden van democratiseringshulp in de regio direct ten oosten van de Europese Unie. Internationale organisaties en statenverbanden (van de Verenigde Naties en de Raad van Europa tot en met de Europese Unie), overheden (vooral uit Noord-Amerika en West-Europa) en een groot aantal non-gouvernementele organisaties voeren daar onder de vlag van democratiebevordering allerlei maatschappelijke en politieke projecten uit: scholing van ambtenaren, trainingen van parlementariërs, versterking van een onafhankelijke rechtspraak, bevordering van vrije media, ontwikkeling van non-gouvernementele organisaties, samenwerking met democratische politieke partijen, onafhankelijke waarneming van verkiezingen et cetera. Deze democratiseringshulp is gestoeld op (internationale) samenwerking en geniet over het algemeen de instemming van de betrokken overheid. Hoewel er dus geen sprake is van een formele aantasting van de nationale soevereiniteit, is het onderscheid tussen gewenste en ongewenste vormen van internationale bemoediging niet altijd duidelijk. Overheden kunnen democratiseringshulp in principe aanvaarden maar desondanks grote problemen hebben met bepaalde aspecten ervan — dit geldt bijvoorbeeld voor de Russische Federatie.

Internationale democratiebevordering probeert bij te dragen aan processen van democratische bewustwording en verandering. De

praktische wenselijkheid van democratiebevordering wordt vooral bepaald door haar effectiviteit. Dit betekent onder meer dat de bevordering van het ideaaltypen van democratie — de liberale, op individuele vrijheid gestoelde democratie — niet noodzakelijkerwijs de ideale, meest effectieve vorm van democratiseringshulp is.

De uitbreidingsstrategie van de Europese Unie wordt dikwijls beschouwd als de meest succesvolle vorm van democratiebevordering ooit

Bevordering van de liberale democratie is niet beslist de meest zinvolle bijdrage aan een proces van democratische veranderingen in een land, zoals wij in dit artikel zullen betogen met betrekking tot de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Democratiebevordering is een kwestie van politieke overtuiging en van praktische afweging. Zonder een morele imperatief van democratiebevordering te ontkennen, bepleiten we toch vooral een ethische benadering: een praktische, flexibele en gevarieerde bijdrage aan de democratische veranderingen in een land.

NIEUWE SCHEIDSLIJNEN

De uitbreidingsstrategie van de Europese Unie, gebaseerd op het verbinden van voorwaarden aan vooruitgang in het toetredingsproces (conditionaliteit), wordt dikwijls beschouwd als de meest succesvolle vorm van democratiebevordering ooit. De aantrekkingskracht van de Unie bleek zo groot dat het mogelijk was hervormingen bij de kandidaat-lidstaten te bevorderen en in sommige gevallen af te dwingen, op straffe van uitsluiting of uitstel van lidmaatschap. ‘Democratiebevordering door middel van integratie’ wordt dat wel genoemd. De toetreding van Midden-Europese staten in 2004 en 2007 heeft

een nieuwe scheidslijn getrokken binnen de post-communistische wereld: tussen landen die 'in' zijn en landen die 'out' zijn en dat voorlopig ook zullen blijven. De landen in Centraal-Europa zijn 'in'. Alle voormalige Sovjetrepublieken met uitzondering van de drie Baltische staten zijn 'out'. De Balkan is een schemergebied.

Het zou te ver gaan om deze scheidslijn tussen landen die binnen het bereik van de EU vallen en de gebieden daarbuiten causaal te koppelen aan een andere tweedeling, namelijk

Gebrek aan belangstelling onder de bevolking is een omstandigheid waarvoor democratiebevorderaars niet altijd gevoelig zijn

die tussen democratische en autoritaire vormen van bestuur, maar een zekere correlatie springt wel in het oog. Velerlei factoren bepalen het succes of falen van democratische transformatie, waaronder zonder twijfel ook de betrokkenheid van de Europese Unie en de veelheid aan maatschappelijke contacten die de uitbreiding van de Unie heeft gegenereerd. De nieuwe lidstaten van de EU voldoen in ieder geval aan de formele politieke eisen van democratie, terwijl de landen zonder uitzicht op toetreding vrijwel alle (semi-)autoritair zijn, met weinig aanknopingspunten voor een succesvolle transitie. In de voormalige Sovjet-Unie zijn alleen Moldavië en Oekraïne in redelijke mate democratisch, maar dat gaat hand in hand met meer politieke chaos dan goed is voor een land en zijn bevolking.

44

In de meeste landen zonder toetredingsperspectief is thans geen tendens tot democratisering waarneembaar. Internationale democratiebevordering valt er op koude grond. Ze blijkt niet opgewassen tegen de barrières die de semi-autoritaire regimes in dit deel van Eurazië opwerpen, daarbij wellicht geholpen door een gebrek aan belangstelling van een aanzienlijk

deel van de bevolking — een omstandigheid waarvoor democratiebevorderaars niet altijd gevoelig zijn. Internationale democratiebevordering is vooral effectief als ze bijdraagt aan een endogeen proces van democratisering en dat vereist een positieve houding van een aanzienlijk deel van de bevolking in het algemeen en van de politieke klasse in het bijzonder. In de autoritaire staten van de voormalige Sovjet-Unie hebben elites juist belang bij voortdoring van de autoritaire orde. Ze gaan in de regel nog wel mee in de retoriek van democratie en democratisering, maar geven er weinig praktische betekenis aan.

Sommige staten, Rusland voorop, keren zich uitdrukkelijk tegen internationale democratiebevordering. Rusland pretendeert een 'soevereine democratie' te zijn, een democratie die zich onderscheidt van de (westerse) liberale democratie. Democratie is nog steeds een universele norm. Regimes die de 'westerse' democratie afwijzen, doen dit niet op basis van een alomvattend alternatief — zoals tijdens de Koude Oorlog, toen de strijd ging tussen de 'bourgeois' democratie en de 'socialistische' democratie — maar met een verwijzing naar nationale eigenschappen. Zo wordt er nu gesproken van 'Chinese', 'Venezolaanse' en 'Russische' varianten van democratie. Een prominent aspect van deze nationale definitie van democratie is de afwijzing van buitenlandse bemoeienis, geïnterpreteerd als een aantasting van de nationale soevereiniteit. Dergelijke aanspraken zijn niet zonder overtuigingskracht gebleken, al is het maar omdat het autoritair bestuurde staten, vooral ook in de voormalige Sovjet-Unie, lange tijd zeer voor de wind is gegaan, terwijl de 'democratische' revoluties in Georgië, Oekraïne en Kirgizië voor de bevolking niet al te veel goeds hebben gebracht.

TEGENKRACHTEN

De Russische autoriteiten hebben hun misnoegen over democratiebevordering veelvuldig naar buiten gebracht. In een persoonlijk

onderhoud met minister-president Balkenende in 2007 uitte toenmalig president Vladimir Poetin kritiek op het door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde MATRA-programma, dat primair is gericht op de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in Oost-Europa. De Russische regering heeft de werkomstandigheden voor internationale democratiseringsorganisaties de afgelopen jaren aanzienlijk bemoeilijkt. Een aantal non-gouvernementele organisaties heeft mede hierom besloten de werkzaamheden in Rusland te staken. Ook landen als Wit-Rusland, Azerbeidzjan, Kazachstan en Tadzjikistan maken het moeilijk voor democratiebevorderaars om hun werk uit te voeren. Vanwege de uiterst repressieve aard van de regimes in Oezbekistan en Turkmenistan is democratiebevordering hier vanaf het begin haast onmogelijk geweest.

Er zijn meer redenen waarom democratiebevordering in de voormalige communistische wereld over haar hoogtepunt is. Het ontbreken van een serieus vooruitzicht op toetreding tot de Europese Unie voor de staten die in toetreding zijn geïnteresseerd maar daartoe voorlopig geen gelegenheid krijgen, heeft de internationale democratiebemoeienis veel van haar overtuigingskracht ontnomen. De dikwijls toch al beperkte neiging tot vergaande politieke hervormingen in landen als Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland en op de Kaukasus wordt hierdoor nog verder geremd. Bovendien lijkt het erop, al is het moeilijk te meten, dat het enthousiasme van de bevolking voor de typische aspecten van de westerse democratiebevordering — zoals hulp aan onafhankelijke media, aan politieke partijen en aan politieke non-gouvernementele organisaties — eveneens is afgenomen. De dominante democratieopvatting wordt veelal meer bepaald door een verlangen naar politieke stabiliteit en sociale rechtvaardigheid, dan door een voorkeur voor individuele vrijheid.

De problemen met democratiebevordering liggen niet alleen aan de zijde van de ontvangers. Westerse overheden zien in sommige landen af van democratiebevordering om eco-

nomische of veiligheidspolitieke redenen. Dit betreft vooral staten die rijk zijn aan grondstoffen, zoals Rusland, Azerbeidzjan en Kazachstan. Hoewel, of misschien wel juist omdat, de Europese Unie de afgelopen jaren heeft vastgehouden aan een tamelijk normatief geïnspireerde politiek ten aanzien van de Russische Federatie, geven diverse lidstaten de voorkeur aan uitbreiding van bilaterale economische betrekkingen met Rusland, ook als dat vereist dat kritiek op de staat van de democratie en op de mensenrechtensituatie wordt ingeslikt – dit tot ergernis van lidstaten die wél een kritische omgang met Rusland voorstaan. Maar ook de Europese Unie zelf laat, met instemming van de lidstaten, haar (economische) belangen vaak prevaleren boven de waarden en normen die ze hoog in het vaandel draagt. Dit geldt in het bijzonder voor de politiek ten aanzien van Centraal-Azië, een regio die rijk is aan gas en olie en waar democratisering vrijwel geen kans heeft gehad. De politiek van de Verenigde Staten is niet minder selectief:

Voor de politieke elites in sommige voormalige Sovjetrepublieken vormt Rusland een aantrekkelijk ontwikkelingsmodel

waar belangen groot zijn (zoals in Azerbeidzjan, Kazachstan en Kirgizië) is er verhoudingsgewijs minder aandacht voor democratiebevordering en zeker minder plaats voor een principiële houding tegenover ondemocratische praktijken dan daar waar de belangen gering zijn (zoals in Wit-Rusland).

Een andere voornaam reden waarom democratiebevordering in de voormalige Sovjet-Unie in de verdrukking zit heeft te maken met de voorbeeldrol van Rusland. De Russische Federatie oefent in haar buurlanden een aanzienlijke invloed uit en zeker niet alleen op basis van ‘harde’ macht. Voor de politieke elites en de bevolkingen in een aantal voormalige Sovjet-

republieken vormt Rusland een aantrekkelijk ontwikkelingsmodel. De combinatie van sterke economische groei en politieke stabiliteit in Rusland heeft een alternatief geboden voor het 'Europese', door de Europese Unie gepropageerde, ontwikkelingsmodel. Politieke elites in de buurlanden van Rusland mogen dan niet gearmeerd zijn van de hegemoniale neigingen van de regionale grootmacht — een gegeven dat de Europese Unie manoeuvreerruimte biedt — maar ze laten zich wel inspireren door de autori-

Bevordering van de rechtsstaat beperkt het risico van een 'one size fits all'-aanpak

taire politieke orde in Rusland en door de mate waarin die op de steun van de bevolking kan rekenen. Rusland bemoeit zich dan ook uitdrukkelijk met de interne gang van zaken in haar buurstaten. Er is in feite sprake van een omgekeerde democratiebevordering: Rusland steunt autoritaire regimes en ondermijnt, waar het dat nodig acht, democratische tendensen in de regio. Veel meer dan in Centraal-Europa het geval is, voelen delen van de bevolkingen in de voormalige Sovjetrepublieken een aanzienlijke mate van culturele affiniteit met Rusland. De landen die zowel aan Rusland als aan de Europese Unie grenzen — Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië — zijn zodoende onderhevig aan een dubbele aantrekkingskracht: uit het westen én uit het oosten. Voor de Kaukasus en Centraal-Azië is Rusland, in geografisch en mentaal opzicht, veel dichterbij dan Europa. Alleen Georgië lijkt zich volledig van Rusland te hebben afgewend.

DE RECHTSSTAAT IN HET VIZIER

Wat vermag democratiebevordering nog in de staten achter de oostgrens van de Europese Unie? Met de toetreding van tien voormalig communistische landen is het proces van

internationale democratiebevordering aldaar praktisch afgesloten: 'The easy victories have been won.'² Voor zover westerse overheden en non-gouvernementele organisaties gecommitteerd blijven aan democratiebevordering, ligt de uitdaging nu in de voormalige Sovjet-Unie — en die zal onvergelijkkelijk veel zwaarder zijn. De autoritaire en semi-autoritaire regimes in deze regio beschikken dikwijls over een aanzienlijke mate van populaire legitimiteit. Liberale democratie lijkt er niet altijd de eerste prioriteit van grote delen van de bevolking. Het gaat mensen eerder om een betrouwbaarder en effectievere overheid, die niet door corruptie en willekeur wordt geregeerd.³ Wij stellen ons voor dat democratiebevordering in de voormalige Sovjet-Unie vooral effectief kan zijn als ze zich richt op de juridische en bestuurlijke context van de democratie, dus op de rechtsstaat of *rule of law*: het eerbiedigen van bestaande wetgeving door overheden en het nakomen van internationale, contractuele verplichtingen. Democratiebevordering zou zich meer zelfbewust kunnen richten op de discrepantie tussen wetgeving en praktijk in (semi-)autoritaire staten, op de onwil en soms de onmacht van regeringen om de eigen wetgeving en internationale verplichtingen na te komen.

Een *rule of law*-benadering gaat goed samen met aandacht voor verkiezingsprocessen. De ondemocratische regimes in de voormalige Sovjet-Unie beweren eerlijke verkiezingen te houden in overeenstemming met hun grondwet, maar de discrepantie tussen wetgeving en praktijk is flagrant. De machtwisselingen in Georgië, Oekraïne en Kirgizië hebben laten zien dat verkiezingen dé *window of opportunity* zijn om een ondemocratisch regime te verwijderen (waarmee overigens nog niet gezegd is dat er een democratisch regime voor in de plaats komt). De relatief goedkope steun aan lokale verkiezingswaarnemers in de drie genoemde landen heeft waarschijnlijk een doorslaggevende impact gehad op de revoluties die zich daar voltrokken. Ook andere bekende vormen van democratiebevordering rondom verkiezin-

gen, zoals diplomatieke druk en het trainen van kiescommissies, kunnen verkiezingen eerlijker helpen maken — en autoritaire regimes kwetsbaarder. Verkiezingen zijn geen garantie op maar wel een voorwaarde voor democratie.

De wijze van uitvoering en het praktische nut van programma's voor democratiebevordering moeten regelmatig worden onderzocht. Programma's die niet werken, dienen te worden aangepast of stopgezet. Dat is iets wat nu te weinig gebeurt. Een meer realistische en reflexieve benadering van democratiebevordering zal bijdragen aan een sterker besef van de verantwoordelijkheid van de uitvoerders van programma's ten opzichte van sponsors — veelal de eigen overheid en dus de belastingbetaler — en uiteindelijk aan meer effectieve democratiseringsstrategieën. De benadering die ons voor ogen staat in de landen van de voormalige Sovjet-Unie omvat zowel programma's die op de autoriteiten zijn gericht, als programma's voor de bevolkingen. In het eerste geval kan het bijvoorbeeld gaan om opleidingen en uitwisselingsprogramma's voor ambtenaren. *Bottom-up* projecten ter ondersteuning van activisten die opkomen voor de rechten van burgers kunnen bijdragen aan een groter rechtsbewustzijn onder de bevolking.

Onze voorkeur voor een *rule of law*-benadering in plaats van democratiebevordering in

enge zin is niet onproblematisch. Internationale bevordering van de rechtsstaat kan in politiek opzicht even gevoelig liggen. Ze stuit bovendien op grote, praktische barrières — waaronder niet in de laatste plaats juist het zwak ontwikkelde rechtsbewustzijn in Rusland en zijn buurstaten. Bovendien plaatst versterking van de rechtsstaat democratiebevorderaars voor een zwaar politiek dilemma: zijn zij bereid samen te werken met autoritaire regimes of niet?

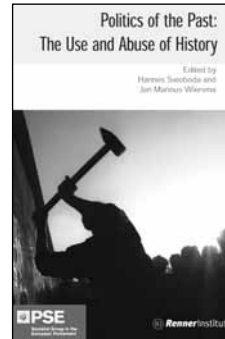
Deze bezwaren laten onverlet dat in de context van de voormalige Sovjet-Unie bevordering van de rechtsstaat de meest vruchtbare vorm van democratiebevordering lijkt. Ze maakt democratiebevorderaars minder kwetsbaar voor de beschuldiging dat ontvangende landen een 'vreemd' concept van politieke hervormingen wordt opgelegd. Ze sluit beter aan bij de prioriteiten van burgers ter plaatse. Ze is in overeenstemming met zowel de formele verplichtingen die autoritaire staten zijn aangegaan als met de politieke prioriteiten die hun leiders hebben geformuleerd — de Russische president Dmitri Medvedev bijvoorbeeld heeft zich een voorstander betuigd van corruptiebestrijding. Bevordering van de rechtsstaat beperkt, tot slot, het risico van een *one size fits all*-aanpak. Dat is een tekortkoming waarvan de internationale democratiseringshulp in de afgelopen decennia te vaak blijk heeft gegeven.

Noten

- | | | |
|--|---|---|
| 1 Een typering van Frank Ankersmit in: 'In de nieuwe wereld vallen emoties en ideologisch geraas weg. In gesprek met Frank Ankersmit & James Kennedy', in: Marcel ten Hooven, et al. (red.), <i>De Nieuwe Wereld</i> , | 2 Peter Burnell, 'Democracy promotion. The elusive quest for grand strategies', in: <i>Internationale Politik und Gesellschaft</i> , 2004, p.100. | democratieopvattingen van de Russische bevolking en internationale democratiebevordering in Rusland, zie André Gerrits, 'Exploring democracy in the Russian Federation. Political regime, public opinion and international assistance', in: <i>Contemporary Politics</i> , 16 (2010) 1. |
| 3 Voor de relatie tussen de politieke orde in Rusland, de | Christen-Democratische Verkenningen, zomer 2009, p. 71. | |

Zwart-wit of grijs

Omgaan met een communistisch verleden



Zwischen Amnesie und Nostalgie. Die Erinnerung an den Kommunismus in Südosteuropa
Ulf Brunnbauer en Stefan Troebst (red.), Böhlau Verlag, Keulen 2007

The burdens of freedom. Eastern Europe since 1989
Padraic Kenney, Zed Books, Londen en New York 2006

Politics of the past. The use and abuse of history
Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), Socialist Group in the European Parliament, Brussel 2009

LIESBETH VAN DE GRIFT

48

Terwijl wij ons in Nederland zorgen maken over een vermeend gebrek aan historisch bewustzijn en die leemte proberen te vullen met nationale canons en musea, speelt dat probleem in Midden- en Oost-Europa niet. Daar

Over de auteur Liesbeth van de Grift is docent bij de afdeling Politieke Geschiedenis van de Universiteit Utrecht.

Noten Zie pagina 53

leeft de geschiedenis. Dat bleek nog dit voorjaar, toen het Europees Parlement op initiatief van een aantal conservatieve afgevaardigden uit de postcommunistische landen een resolutie aannam waarmee het de misdaden van 'totalitarisme en communisme' expliciet veroordeelde en een Europese herdenkingsdag instelde. De resolutie is een tijdelijk hoogtepunt in een proces dat al jaren geleden is ingezet. Hierin streven afgevaardigden uit de nieuwe lidstaten

naar Europese erkenning van het leed dat hun is aangedaan onder de communistische regimes. Daarbij wordt vaak een vermeende analogie met het nationaal-socialisme gebruikt: ‘Zoals West-Europa heeft geleden onder de Duitsers, zo hebben wij dat onder de Sovjets.’

Niet alleen in het Europees Parlement, maar ook op straat is de jongste geschiedenis punt van discussie. Dat bleek onder meer uit een politieke rel rond de *Securitate*-archieven in Roemenië. Het land staat bekend om zijn moeizame omgang met het verleden. De communistische archieven zijn nog steeds zeer beperkt toegankelijk. De regering benoemt een raad die bepaalt wie er toegang krijgt tot de documenten. Het zal niet verbazen dat de archieven speelbal zijn van een politiek machtsspel: oud-communisten en oud-*Securitate*-officieren, van wie er nog velen in de Roemeense politiek actief zijn, proberen belastende documenten onder de tafel te houden. Politieke tegenstanders hebben juist belang bij de openbaarmaking ervan.

De benoeming van de raad in 2006 veroorzaakte grote opschudding. De regeringskandidaat voor het voorzitterschap was iemand die nauwe banden met de voormalige machthebbers zou hebben. Studenten, medewerkers van ngo's en slachtoffers van het communistische regime protesteerden dagenlang tegen deze benoeming. Ook hier dienden verwijzingen naar Nazi-Duitsland als middel om de ernst van de communistische misdaden te onderstrepen. Met succes: kort daarop trok de regering haar controversiële kandidaat terug.

Dat geschiedenis zo'n centrale rol speelt in het publieke debat in Midden- en Oost-Europa is niet vreemd. Sterker nog, het is kenmerkend voor periodes van overgangspolitiek. Na de val van een autocratisch bewind zoeken nieuwe machthebbers naar manieren om zich te legitimeren. Het verleden is daarbij instrumenteel. Het gaat dan zowel om de omgang met de oude machthebbers als om een nieuwe interpretatie van de geschiedenis. Welke episodes uit de geschiedenis zijn bruikbaar om de eigen opvattingen te ondersteunen? Dat tweede aspect is

bij uitstek zichtbaar in de postcommunistische landen. Tussen 1945 en 1989 legden de communistische partijen een monolithisch geschiedbeeld op. Het gat dat met het wegvallen van het communisme ontstond, moet nu worden opgevuld.

Historisch onderzoek naar de omgang met het verleden in Midden- en Oost-Europa staat nog in de kinderschoenen. Zoals bekend kan (West-)Duitsland op dit gebied bogen op een indrukwekkende staat van dienst. De omgang met het Oost-Duitse verleden kon relatief gemakkelijk meegenomen worden in die traditie van *Vergangenheitsbewältigung* (de Duitse term voor de verwerking van het verleden), met het verschil dat het nu om de erfenis en de verwerking van twee dictaturen gaat in plaats van één.

Een vergelijkbare traditie bestaat er in de andere postcommunistische landen niet. Een kritische reflectie op het eigen verleden was onder het communisme niet mogelijk. Pas de laatste jaren wagen historici zich aan thema's als overgangsrecht, herinneringsculturen, de strijd om het verleden, politiek misbruik van de geschiedenis en de vaak moeizame verwerking van het verleden.

In een aantal recent verschenen boeken staan deze thema's centraal. Het belang van dit onderzoek is groot. Het kan ons veel vertellen over de politieke cultuur van een land en het functioneren van de democratie. In de strijd om het verleden — de hevigheid ervan of het gebrek eraan — worden de nieuwe politieke verhoudingen weerspiegeld. Een pluralistische geschiedschrijving duidt op een democratische politieke cultuur waarin zowel de meerderheid als de minderheid een stem heeft. Daar waar het ene monolithische narratief het andere vervangt, worden alternatieve historische interpretaties en hun verkondigers — politici en burgers — automatisch buitengesloten.



Oude machthebbers

Hoe een land na een regimewisseling omgaat met zijn verleden, hangt mede af van de

machtsbalans tussen oude en nieuwe elites. In landen als Wit-Rusland, Moldavië en Rusland, waar de heersende politieke kaste uit de oude voortkomt, is een kritische kijk op het eigen verleden zeldzaam. In Roemenië belemmeren *apparatchiks*, die door de halfslachtige afrekening met het oude bewind nog steeds veel invloed hebben, een transparante omgang met het verleden. En in Polen en Hongarije, waar zowel ‘hervormde’ communisten als nieuwe partijen belangrijke spelers zijn, bestaan er heftige controverses over de duiding van het dictatoriale verleden.

De wijze waarop nieuwe machthebbers na 1989 met aanhangers van het oude regime omgingen, was bepalend voor die machtsbalans. Hiermee komen we bij een eeuwenoud dilemma. Wat te doen met de oude elite: haar vervolgen en ontslaan en daarmee haar invloed beperken? Of gebruik maken van de ervaring en de kennis waarover zij beschikt en haar integreren in het nieuwe systeem?

50 Dit waren prangende vragen in Midden- en Oost-Europa. Padraic Kenney laat in *The burdens of freedom* zien hoe het denken over de behandeling van oude elites zich in de loop der jaren ontwikkelde. De vraag naar de geschikte vorm van overgangsrecht werd aanvankelijk tamelijk absoluut beantwoord. Aan de ene kant waren er voorstanders van een snelle, radicale en onzorgvuldige vorm van overgangsrechtspraak — zoals de standrechtelijke executie van Nicolae Ceausescu en zijn vrouw. Aan de andere kant stonden mensen die pleitten voor een streep onder het verleden. De voormalige dissident Václav Havel bijvoorbeeld stelde dat verzoening prioriteit verdiende boven vergelding. Te veel aandacht voor het verleden zou maar afleiden van de verantwoordelijkheid waar iedereen zich na 1989 mee geconfronteerd zag: de verantwoordelijkheid om op eigen initiatief te handelen.

Lustratie was de ‘imperfecte’ tussenoplossing, aldus Kenney. Dit hield in dat mensen met publieke functies gescreend werden op hun betrokkenheid bij het communistische regime.

In de praktijk ging het vooral om de vraag of politici en ambtenaren met de geheime dienst hadden samengewerkt. Zij werden uit belangrijke functies ontheven. Documenten uit de archieven van de geheime dienst moesten hier uitsluitel over geven.

In Tsjechië vonden op grote schaal zuiveringen plaats, maar al snel werd duidelijk welke problemen hieraan kleefden. Waren de documenten uit het communistische archief wel te vertrouwen? Geheime dienstagenten bleken denkbeeldige informanten te hebben aangevoerd om bij hun superieuren in een goed blaadje te komen. De problemen riepen de vraag op hoe fout informanten eigenlijk waren en of niet iedereen in meerdere of mindere mate had gecollaboreerd door het systeem te gedogen. In Polen trok men lering uit deze discussie door niet de betrokkenheid zelf maar het liegen daarover strafbaar te stellen.

Intussen, bijna twintig jaar na dato, neemt de publieke interesse in een afrekening met het communistische verleden af. Er wordt in grijs-tinten gedacht. Oud-communisten, wier verleden bekend is gemaakt, kunnen in veel gevallen hun carrières voortzetten. Voor Kenney is dit een teken dat het met de democratie de goede kant op gaat. Het principe van *multiple pasts* houdt immers in dat er óók plek is voor mensen met een besmet blazoen. Uiteindelijk, zo stelt hij, heeft Havel gelijk gekregen: als in zekere zin iedereen betrokken is geweest, is het dan niet ieders huidige handelen dat de doorslag moet geven?



De natie in een glansrol

Deze stelling van Kenney is een wel heel optimistische noot die maar voor een klein deel van de postcommunistische landen opgaat. In Polen en Hongarije mag er dan langzamerhand sprake zijn van een pluralistisch geschiedbeeld, in andere landen accepteert men maar moeizaam dat er uiteenlopende perspectieven op de geschiedenis mogelijk zijn. Dit is vooral het geval wanneer het ene eenvormige geschied-

beeld, namelijk dat van de arbeidersklasse die onvermijdelijk op de overwinning afstevent, is vervangen door een verhaal dat de glansrijke rol van de natie viert.

Roemenië is hiervan een goed voorbeeld. In *Zwischen Amnestie und Nostalgie*, een bundel met bijdragen van Duitse en Oost-Europese historici die zich bezighouden met de herinnering aan het communisme, is een artikel aan de moeizame omgang met het Roemeense verleden gewijd. Dietmar Müller laat aan de hand van de casus van het megalomane Volkspaleis van Ceausescu zien hoe de verandering vorm krijgt. Bij een rondleiding door het *Casa Poporului* valt op dat het bombastische bouwwerk als een grootse prestatie van het Roemeense volk wordt voorgesteld. Hoewel de plaats omstreken is (volledige woonwijken zijn vernield om Ceausescu's plannen ten uitvoer te brengen) wordt het verleden er niet geïdentificeerd. Een kleine verandering in het discours voldeed om het paleis een plekje te geven in de officiële geschiedenis: nu is het paleis niet meer *dankzij*, maar *ondanks* Ceausescu tot stand gekomen. Een nog grotere prestatie dus.

Met name in landen met nationale minderheden is de terugkeer naar de natie als drijvende kracht in de geschiedenis problematisch. Zo heeft in de Baltische staten de afkeer van de Sovjet-Unie en het communisme tot gevolg dat de Russische minderheden buiten de nationale herinneringscultuur worden geplaatst. Ook in andere landen is de opvatting dat het communisme is opgelegd door de Sovjet-Unie en etnische minderheden wijdverbreid. Deze omgang met het verleden vormt een serieuze belemmering voor een goed functionerende democratie.

In een poging de natie weer centraal te stellen grijpt men terug op episodes in de geschiedenis die — wanneer men selectief met de historische feiten omgaat — het hart met nationale trots moeten vervullen. In Roemenië, zo laat Müller zien, is dat de militaire dictatuur van Ion Antonescu (1940-1944). Antonescu zorgde ervoor dat Roemenië zijn onafhankelijkheid kon behouden in de Tweede Wereldoorlog en trok bovendien

ten strijde tegen de Sovjet-Unie. Om die reden is hij voor veel Roemenen een held. Ze negeren daarmee het feit dat hij verantwoordelijk is voor de moord op 300.000 Roemeense joden. Ook in andere landen is dit verschijnsel zichtbaar. Zo belichamen de autoritaire en xenofobische regimes uit het interbellum en het begin van de Tweede Wereldoorlog voor landen als Estland en Slowakije een hoogtepunt in het nationale onafhankelijkheidsstreven. Een kritische blik op het eigen verleden blijft daarmee uit.

Het principe van 'multiple pasts' houdt in dat er ook plek is voor mensen met een besmet blazoen

Gelukkig is er ook een lichtpuntje. Dominante geschiedbeelden roepen onherroepelijk protesten op. Er ontstaat conflict over de manier waarop de geschiedenis zou moeten worden geïnterpreteerd. Die strijd draagt bij aan een gezonde politieke cultuur waarin kritische reflectie op het nationale verleden een rol kan spelen. Nikolai Vukov beschrijft in *Zwischen Amnestie und Nostalgie* hoe in Bulgarije een conflict om een monument voor het Sovjetleger losbarstte en uitmondde in gewelddadigheden. Die polarisering is volgens hem een noodzakelijke stap: 'The possibility to topple, rearrange, and inscribe the former ideological markets with new meanings conferred on people a sense of freedom that spanned the taboos and limitations previously in existence.'¹



Geschiedenis in dienst van de politiek

Helaas zijn het vaak politici die dit conflict in de kiem smoren. Met verwijzingen naar het verleden proberen zij hun nationale geloofsbrieven te overleggen. Zo hemelen politici van de nationalistische Partij voor Groot-Roemenië de dictator Antonescu op, ontkennen zij de Roemeense bijdrage aan de Holocaust of proberen

deze op het conto van de Duitsers schrijven. Geschiedenis wordt aldus gebruikt als politiek instrument. In Roemenië vermaarde historici als Gheorghe Buzatu, die in 2004 de hoogste Roemeense onderscheiding van toenmalig president Ion Iliescu ontving, verlenen hun medewerking aan de onderbouwing van deze absurde visie.

Ook het recente verleden wordt ingezet om de eigen legitimiteit te vergroten en politieke tegenstanders zwart te maken. Hieraan maken onder anderen de Kaczynski-broertjes in Polen zich schuldig, zoals blijkt uit het artikel van Andrzej Friske dat deel uitmaakt van een bundel getiteld *Politics of the past*. Lech en Jaroslaw Kaczynski, de huidige president en de voormalige premier van Polen, beschuldigen de oppositiebeweging *Solidarnosc* en met name Lech Walesa ervan in 1989 een complot met de communisten te hebben gesmeed. Deze overeenkomst zou inhouden dat de communisten de macht overdroegen, maar dat zij hun bezittingen en privileges konden behouden. De Kaczynski's zien het nu als hun missie om schoon schip te maken. In de praktijk betekent dat een jacht op de linkse oppositie die uit de dissidentenbeweging is voortgekomen.

Historici kunnen een belangrijke rol spelen in het doorprikken van dit soort mythes. Denk bijvoorbeeld aan het controversiële werk van de Pools-Amerikaanse historicus Jan Gross over de betrokkenheid van Polen bij de moord op de joden van het dorpje Jedwabne.² Gross kreeg ontzettend veel kritiek over zich heen, maar intussen is in Polen zijn visie op de gebeurtenissen algemeen geaccepteerd.

De bundel *Politics of the past* — die is samengesteld door voormalig Europarlementariër Jan Marinus Wiersma en zijn Oostenrijkse collega Hannes Swoboda — stoelt op het inzicht dat juist waar politici de geschiedenis voor politieke doeleinden gebruiken en misbruiken, onafhankelijke geschiedschrijving van groot belang is. Helaas, zo betogen Müller, Ulf Brunnbauer en Peter Ápor in *Zwischen Amnesie und Nostalgie*, laten veel historici deze taak liggen. Zij richten

zich vooral op de stalinistische periode en op de geheime dienst: hier is tenminste duidelijk wie er 'goed' en 'fout' was. Het recente verleden, waarin zij immers ook zelf een rol speelden, schuiven ze terzijde. Lastige, maar essentiële thema's als verzet, collaboratie, schuld en verantwoordelijkheid blijven daardoor onderbelicht.



Oost en West

In het Westen bestaat het beeld van Oost-Europeanen die maar niet los kunnen komen van hun verleden. Serviërs die het nog steeds over een verloren slag in 1389 hebben, Europarlementariërs die zoveel belang hechten aan de officiële veroordeling van de communistische periode — laat ze zich op de toekomst richten en het heft in eigen hand nemen, in plaats van zich voortdurend een slachtoffersrol aan te meten.

Inderdaad is het *Opferdiskurs* dat in veel landen dominant is weinig constructief. Tegelijkertijd moeten wij ons in het Westen realiseren dat het Oost-Europese gevoel slachtoffer te zijn van de grote krachten van de geschiedenis zijn oorsprong heeft in historische gebeurtenissen. En van die historische gebeurtenissen weten wij veel te weinig.

Kritiek op het westerse gebrek aan historische kennis is steeds duidelijker hoorbaar. Onlangs betoogde de historicus Timothy Snyder in de *New York Review of Books* dat maar een klein deel van de Holocaust onderdeel uitmaakt van de collectieve Europese herinnering. We weten van Auschwitz omdat daar gevangenen uit terugkeerden, die ons later over de gruweligheden verteld hebben. Over de vernietigingskampen in Treblinka en Belzec, na Auschwitz de plaatsen waar de meeste mensen omkwamen, is ons maar weinig bekend. Daar kwamen dan ook vooral Oost-Europese, geen West-Europese, joden terecht. En niet alleen van de Duitse misdaden weten wij maar weinig, aldus Snyder, hetzelfde geldt voor de gruweldaden die de Sovjets begingen.

De artikelen uit *Politics of the past* onderstrepen dit probleem. De bekende historicus Norman Davies betoogt dat wij ons moeten realiseren dat de betekenis die wij aan historische gebeurtenissen toekennen een andere is dan de betekenis die mensen in Oost-Europa daaraan hechten. Zo herinnert men zich de Eerste Wereldoorlog daar niet als een traumatische en zinloze loopgravenoorlog, maar veelal als de oorlog die nationale onafhankelijkheid bracht.

Kritiek op het westerse gebrek aan historische kennis is steeds duidelijker hoorbaar

En waar de Tweede Wereldoorlog in het Westen een duidelijke oorlog was tussen democratie en fascisme, goed en fout, lag dat in Oost-Europa een stuk gecompliceerder. Daar zag men zich met twee vijanden geconfronteerd: Nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie. De noodzaak om begrip voor deze complexiteit te tonen benadrukken, naast Davies, ook de Nederlandse historicus Wim van Meurs en de Poolse historicus en filosoof Krzysztof Pomian.

Wat is het nut van dit wederzijdse begrip? In de optiek van een aanhanger van vergaande Europese integratie als Bronislaw Geremek, de Poolse intellectueel en voormalig dissident aan wie *Politics of the past* is opgedragen, is een gemeenschappelijke herinneringscultuur absoluut noodzakelijk. Zonder kennis van elkaars verleden is een succesvolle eenwording niet mogelijk. 'We cannot allow the memories of West and East to remain separate, turning their backs on each other.'³ De goelag moet net zo bekend worden als de Duitse vernietigingskampen, aldus Geremek.

Je hoeft geen Eurofederalist te zijn om in te zien dat kennis van elkaars verleden een belangrijke voorwaarde is voor een goede samenwerking tussen het 'oude' en het 'nieuwe' Europa. Als Sarkozy in 2003 iets langer had stilgestaan

bij de geschiedenis van de nieuwe lidstaten, dan had hij beter begrepen waarom zij zich achter een Amerikaanse invasie in Irak schaalden. Hij had dan ingezien dat hun ervaringen met dictatoriale systemen en de waarde die zij aan vrijheid hechten ten grondslag liggen aan het besluit. In plaats van hun op denigerende wijze toe te bijten dat ze een goede gelegenheid hadden gemist hun mond te houden, had Sarkozy dan wellicht zelf van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Meer kennis over elkaars verleden en een kritische blik op het eigen verleden: dat zijn twee essentiële ingrediënten voor een verdere toenadering tussen Oost en West — al was het alleen maar om elkaars (over-)gevoeligheden te begrijpen. Van die twee blijkt de kritische reflectie op het eigen verleden het moeilijkste. *Politics of the past* bewijst dat maar weer eens. De Hongaarse schrijver György Konrád uit kritiek op West-Europese sociaal-democraten die zo naïef waren te denken dat hun *Ostpolitik* het communistische systeem van binnenuit zou veranderen. Daarbij lieten ze dissidenten links liggen, aldus Konrád. Helaas heeft geen van de sociaal-democratische historici en politici die aan de bundel bijdragen de handschoen opgepakt. Daarmee hebben ze een kans op reflectie en mogelijke zelfkritiek laten liggen.

Noten

- 1 Ulf, Brunnbauer en Stefan Troebst (red.), *Zwischen Amnesie und Nostalgie. Die Erinnerung an den Kommunismus in Südosteuropa*, Keulen: Böhlau Verlag, 2007, p. 77.
- 2 Jan T. Gross, *Neighbors. The destruction of the Jewish community in Jedwabne, Poland*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- 3 Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2009, p. 40-41.

Hoe beoordelen burgers hun politiek leiders?

Er wordt wat afgekat op de PvdA. Soms lijken werkelijk alle maatschappelijke problemen de schuld te zijn van de sociaal-democraten. Laten we aannemen dat een deel van de verwijten terecht is en dat een ander deel nergens op slaat. Dan rijst de vraag: waar komt dit scheve beeld van onze partij vandaan? Er moet iets misgegaan zijn in de beeldvorming, waardoor burgers die onze idealen delen de partij niet meer steunen.

Beeldvorming is een kwestie van aansprekend leiderschap. Er moet dus iets aan de hand zijn met de uitspraken van degene die namens de PvdA het woord voert. Degene die zich nu als onze politiek leider profileert zegt en doet niet wat de burgers verwachten. Soms spreekt deze persoon als leider van de partij, soms als minister in het kabinet. Dat is verwarrend: één mond, twee stemmen. Wat de partij zegt na te streven lijkt samen te vallen met het kabinetsbeleid — en dat laatste is per definitie een compromis. Het beeld dat beklift is dus dat van een partij die niet weet wat ze wil of die juist maar al te graag bereid is de idealen waar ze voor staat te verkwanzelen. Allicht kan de kiezer dan alle problemen waarbij het kabinetsbeleid gefaald heeft op het bordje van de sociaal-democraten leggen.

54 Vroeger waren dubbelfuncties geen probleem. Den Uyl was leider van de PvdA, of hij nu minister-president was of fractievoorzitter. Het was dan ook nog het tijdperk van de partijdemocratie. Partijen hadden een duidelijke identiteit en een vaste achterban en ze deden zaken met andere partijen die daar ook over beschikten. Het bouwwerk van de vertegenwoordigende democratie stond nog stevig overeind. Voor Kok werd het al moeilijker. Was Melkert niet feitelijk even belangrijk geworden?

Onder Bos zitten we met conceptuele verwarring. Dat komt door de opkomst van de toeschouwerdemocratie. Bernard Manin, de politicoloog aan wie wij deze term danken, wijst op structurele veranderingen. Zwevende kiezers bewegen zich tussen partijen die geen vast uitgangspunt hanteren, maar zich richten op de mening die in opinieonderzoeken bovendienrijft. Na een verkiezingsuitslag blijven de heersende meningen verschuiven; geen regering heeft nog een vast draagvlak. Regeren wordt zaken doen met belangengroepen achter gesloten deuren. Parlementaire politiek onttaardt in een permanent actualiteitendebat over de kwesties die in de media aandacht krijgen. De politiek leider van een partij wint vertrouwen op basis van zijn of haar performance in de media. Het ideale theater voor deze activiteit is nog steeds het parlement. Daar zien de burgers hun politiek leiders aan het werk, daar moet de boodschap overkomen. Het beeld dat Manin nog op theoretische gronden neerzet, is inmiddels maar al te herkenbaar gebleken.

De PvdA zal zich de sociale logica van de toeschouwerdemocratie aan moeten trekken. Dat betekent concreet dat we beseffen dat voor burgers die zich toeschouwer voelen alleen de persoon die fractieleider is in de Tweede Kamer telt als onze woordvoerder. Andere leidersfiguren, of ze nu in het kabinet zitten of in andere overheidsorganen, zijn stoorzenders. Bezien vanuit het standpunt van de democratische toeschouwer is niet Wouter Bos onze politiek leider, maar Mariëtte Hamer. Trek zelf uw conclusies.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad s&d



Ouderen in het vizier

Hoe vergrijst Nederland?

FLIP DE KAM H.J.A. HOFLAND KRIJN VAN BEEK, IMRAT VERHOEVEN,
MARTIJN VAN DER STEEN & FEMKE ROOSMA JOOP VAN HOLSTEYN

S&D

12
2009

POLITIEK WETENSCHAP ESSAY

REDACTIE

Mare Faber (*eindredacteur*)
Paul de Beer
Rutger Claassen
Douwe Jan Elzinga
Liesbeth Levy
Marijke Linthorst
Annemariëke Nierop (*bureauredacteur*)
Monika Sie Dhian Ho (*voorzitter*)
Daniëlle Teeuwen (*bureauredacteur a.i.*)
Adriaan van Veldhuizen

REDACTIERAAD

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

REDACTIEADRES

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag
telefoon (070) 262 97 20
telefax (070) 347 11 84
e-mail send@wbs.nl
internet www.wbs.nl

De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl
(als bijlage in Word).

UITGEVER

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

ABONNEMENTEN

Bel (0522) 237 555 of mail boomtijdschriften@uitgeverijboom.nl voor een abonnement of kennismakingsnummer.

De abonnementsprijs bedraagt € 77,50 per jaar.
Studenten / aio / oio of JS-abonnement: € 37,50.
Instellingen binnenland: € 142,50.
Particulieren buitenland: € 142,50.
Instellingen buitenland: € 149,-.
Losse nummers € 9,50.
Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang.

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

Vormgeving

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

Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

© 2009 Uitgeverij Boom, Amsterdam
ISSN 0037-8135

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

De Thorbecke-paradox

‘De regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst.’ Met deze woorden liet Johan Rudolf Thorbecke tijdens een Kamerdebat in 1862 weten dat hij kunst niet als regeringszaak beschouwde. Belanghebbenden in de culturele sector gebruiken zijn uitspraak te pas en onpas om politieke invloed op hun bezigheden tot een minimum te beperken. Maar Thorbecke had nog meer te melden over staat en kunst: het domein van de kunsten was volgens hem een gebied waar ‘de staatsmagt niet te scheppen heeft’. Met andere woorden: de kunst is een schepende kracht, terwijl de politiek op kunstgebied een zuiver bestuurlijke opdracht heeft.

De twee citaten worden nogal eens met elkaar verward, met als resultaat een situatie die ik zou willen karakteriseren als de Thorbecke-paradox. Het komt erop neer dat Thorbeckes adagium dat politici zich verre moeten houden van inhoudelijke oordelen over kunst juist aanleiding heeft gegeven tot verregaande politieke bemoeienis met kunstenaars en kunstinstellingen. Hoe komt dat?

Het uitgangspunt van het niet-oordelen door de overheid heeft geleid tot het instellen van onder meer de Raad voor Cultuur, een onafhankelijk orgaan dat regering en parlement voorziet van beleidsadviezen, subsidieadviezen en uitvoeringsadviezen. Het principe van het ‘niets meer, maar ook niets minder doen dan voorwaarden scheppen’ vormt, op zijn beurt, de bodem onder een omvangrijke culturele infrastructuur van opleidingscentra, musea, cultuurplannen en subsidies — met vertakkingen op landelijk en lokaal niveau.

In de praktijk werkt de combinatie van feitelijke betrokkenheid van de overheid bij kunst en cultuur enerzijds en de roep om inhoudelijke afstand anderzijds grote onduidelijkheden in de hand. De situatie zoals die is gegroeid blijkt, goed

beschouwd, het tegenovergestelde te zijn van wat Thorbecke voor ogen stond: er is een hoogst bureaucratische kunstenplansystematiek ingericht, gestuurd door een Raad voor Cultuur die steeds nadrukkelijker wordt gevraagd rekening te houden met politiek-bestuurlijke wensen en die daar niet ongevoelig voor blijkt. De verschillende doelstellingen die ministers, staatssecretarissen en wethouders in de loop van de decennia aan hun kunstbeleid hebben geplakt, onderstrepen nog eens dat de ambtelijke beleidssystematiek nooit neutraal is, want altijd geconcentreerd rond het realiseren van actuele beleidsdoelen. Intussen blijkt van de verplichtingen voor kunstenaars en kunstinstellingen die voortvloeien uit ‘stimuleringsbeleid’ voor de kunsten nauwelijks een stimulerende werking uit te gaan.

Een onverdeeld succes is het Thorbecke-adagium, kortom, niet gebleken. Het diende eerder als toverwoord om steeds forsere overheidsbemoeienis mee te rechtvaardigen. Nieuw is dat het adagium nu expliciet ter discussie wordt gesteld, zoals onder meer blijkt uit een voorstel ter verbetering van de Amsterdamse kunstenplansystematiek dat vorige maand werd gepresenteerd en waarin ruim baan wordt gegeven aan politieke-inhoudelijke bemoeienis. Het doel ervan is, aldus verantwoordelijk wethouder Carolien Gehrels, ons te verlossen van het Thorbecke-adagium.

Die pretentie zal het plan niet waarmaken. Dat adagium is immers allang ontheiligd. De kunsten zijn van staatswege gekoppeld aan de grillige dynamiek van politieke en maatschappelijke hypes. Het Thorbecke-adagium moet niet worden doodverklaard, het moet dringend weer tot leven worden gewekt!

LIESBETH LEVY
Redacteur s&d

Schijnzelfstandigheid

Je bent jong en je wilt wat — dat is het aureool waarmee de zzp'er wordt omringd. Maar dat is maar het halve verhaal. Voor veel 'zelfstandigen' is de dagelijkse werkelijkheid een stuk minder zonnig dan het cliché wil doen geloven: ondernemers slaan een slaatje uit hun zwakke juridische positie. Hier ligt een taak voor de overheid. Duidelijke regelgeving op nationaal en Europees niveau kan voor kwetsbare arbeidskrachten het verschil maken tussen uitbuiting en een fatsoenlijk dienstverband.

Zzp'ers zijn in geen wet- of regelgeving terug te vinden. Soms wordt met de term bedoeld op freelancers, soms op alle zelfstandigen zonder personeel in dienst. Zelfstandig is de zzp'er in die zin dat hij (of zij uiteraard) geen arbeidsovereenkomst heeft, maar wel diensten of goederen levert aan klanten of opdrachtgevers. Hoewel de zzp'er in juridische zin geen werknemer is — hij valt dus ook niet onder de wettelijke werknemersbepalingen — is de afhankelijkheidspositie waarin hij verkeert veelal vergelijkbaar met die van een werknemer.

Het aantal zzp'ers in Nederland is de afgelopen jaren flink gestegen: van bijna 400.000 in 1996 naar 640.000 in 2008 (niet een miljoen, zoals soms gesuggereerd wordt). Dit is een stijging van zes naar negen procent van de beroepsbevolking. Mannen, ouderen en hoogopgeleiden zijn oververtegenwoordigd.

- 4 De groep zzp'ers valt in twee delen uiteen. Enerzijds zijn er de gekwalificeerde, ervaren vakmensen die hun marktpositie goed kennen, weten wat ze waard zijn en voor eigen rekening willen ondernemen. Meestal gaat het dan om oudere, goedbetaalde krachten die hun werk zelf plannen en organiseren. Anderzijds zijn er mensen met een status als zelfstandige die voor niets anders dient dan het terugschroeven van de lasten voor hun opdrachtgever, die de facto hun 'werkgever' is (soms is hij dat in het verleden ook in formele zin

geweest). Deze quasi-zelfstandigen hebben weinig of geen keuzevrijheid: zij zijn economisch volledig afhankelijk van hun opdrachtgever.

Hier wringt de schoen. In verschillende West-Europese landen is een oud, bijna uitgestorven fenomeen terug: de dagloner op de hoek van de straat. Bouwmarkten, uitvalswegen, stationsbuurten en parkeerplaatsen, maar ook straten in de buurt van officiële arbeidsbureaus dienen als marktplaats voor de werving van dit soort alternatieve 'tippelaars'. Wat in het Verenigd Koninkrijk van Thatcher begon als een fiscaal aantrekkelijke status voor zogenaamde 'zelfstandige werknemers' heeft, bij gebrek aan een uniforme Europese definitie, geleid tot ontduiking van geldende arbeidswetgeving en collectieve afspraken.

Er zijn 'gespecialiseerde' bemiddelaars op de markt die deze mensen aanbieden aan opdrachtgevers via nieuwe vormen van koppelbazerij, malafide uitzendpraktijken en arbeidskrachtenhandel. Het circuit kent zijn eigen wetmatigheden, zoals ten aanzien van de beloning. Arbeidskrachten zijn onverzekerd, de lonen liggen fors onder het normale marktpaai en vrouwen verdienen nog minder dan mannen. Als quasi-zelfstandige 'dienstverleners' concurreren deze mensen met kwetsbare groepen die (nog) wel in loondienst zijn, met destabilisering van de arbeidsmarkt als gevolg.

Zowel op nationale als internationale schaal klinkt nu een roep om actie. Het vaststellen van een eenduidige definitie van de zelfstandigenstatus zou een goede eerste stap zijn — maar initiatieven daartoe binnen de Europese Unie kregen tot dusver te weinig politieke steun. In 2006 formuleerde de International Labour Organization een aanbeveling waarin het begrip arbeidsrelatie ruim wordt omschreven, met als doel het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Volgens die richtlijn moet primair worden gekeken naar de feiten in relatie tot de werkzaamheden en de beloning, ongeacht hoe de arbeidsrelatie wordt gekarakteriseerd in bijvoorbeeld contractuele bepalingen: van een

INTERVENTIE

verborgen arbeidsrelatie is sprake wanneer een werkgever een persoon die in formele zin geen werknemer is, wel als zodanig behandelt. Doordat de ware juridische status van deze persoon verhuld wordt, blijft hij verstoken van de rechtsbescherming die hem wel degelijk zou moeten toevallen.

Duitsland kent sinds 1999 een wet die ‘echte’ zelfstandigen scheidt van schijnzelfstandigen. Als aan drie van vijf criteria wordt voldaan, geldt een persoon als schijnzelfstandige. Dat zijn: 1) de betrokkene heeft zelf geen werknemer(s) in dienst, 2) hij/zij voert werk uit voor slechts één onderneming, 3) die onderneming neemt regelmatig personen in dienst, 4) het werk van de betrokkene heeft geen kenmerken die passen bij een eigen bedrijf, 5) het werk dat wordt verricht voor de opdrachtgever lijkt veel op eerder uitgevoerd werk voor dezelfde opdrachtgever.

Als regelgeving op Europees niveau nog niet haalbaar is, moet de Nederlandse overheid zelf in actie komen. Bonafide zelfstandigen moeten sterker worden geïntegreerd in bestaande arbeidsmarktorganisaties. En om het kaf van het koren te scheiden is heldere regelgeving vereist: bij ruimere rechten horen strakkere verplichtingen. Laat de PvdA hier het voortouw nemen.

JAN CREMERS

Voormalig lid van het Europees Parlement voor de PvdA

Terug naar de wortels

‘Zij kan leren van het Duitse debacle en duidelijkheid scheppen. Durf ondubbelzinnig links zijn’, aldus Adriaan van Veldhuizen over de PvdA in zijn column in S&D 2009/10. Ik ben zo vrij te menen dat die les aan velen niet besteed is: de partijtop weigert onder ogen te zien wat er schuilgaat achter de fragmentatie van ons (traditionele) electoraat. Feit is dat onzekerheid mensen defensief maakt en hen belet open te staan voor veranderingen. Dat betekent dat de PvdA de blik moet richten op wat haar in een ver verleden aantrekkelijk maakte: haar sociaal beleid, democratisch gedrag en geloofwaardigheid.

Als de financieel-economische crisis iets duidelijk maakt is het wel hoe belangrijk een gedegen sociaal-zekerheidsstelsel is. Wie de ingrepen daarin van de laatste twintig jaar overziet, kan niet anders concluderen dan dat er voor bijstandsgerechtigden, werklozen, nabestaanden en ouderen alleen maar sprake is van inkomensachteruitgang. Het verlies aan koopkracht onder deze groepen is des te schrijnender als de denivellering van de inkomens in de analyse betrokken wordt. Voor beide ontwikkelingen, zowel die binnen de sociale zekerheid als die van de inkomens, is de PvdA medeverantwoordelijk. De ongelijkheid is toegenomen.

Het maffiose karakter van het moderne kapitalisme dat met de huidige crisis zo scherp aan het licht is gekomen heeft de partijtop niet tot bezinning aangezet, laat staan dat er sprake is van een nieuwe visie op de manier waarop de PvdA zorg wil dragen voor het bestaan van velen. De PvdA staat zichzelf in de weg. Jarenlang liet de partij zich door het kapitalisme meeslepen terwijl de welvaart groeide. Nu die welvaart voor jaren in gevaar blijft, zou het voor de hand liggen om de eigen rol kritisch te beoordelen — maar daarvan is vooralsnog geen sprake. Kom niet aan met het verhaal dat er geen geld voor is: dat is meer dan ooit oneerlijk verdeeld!

De PvdA is ook meegegaan in het afstoten van publieke diensten, een trend waarvan het effect in economische zin twijfelachtig is. Dat de uitvoering van publieke diensten aan bedrijfsmatige eisen moet voldoen, zoals efficiency en effectiviteit, betekent niet per definitie dat ze ook aan commerciële eisen moeten voldoen. Dat publieke diensten bij verzelfstandiging aan zulke eisen ten onder gaan, waardoor ze hun sociale waarde verliezen, dringt langzamerhand in brede kring door. De zeggenschap over deze dienstverlening is zo in belangrijke mate aan democratische controle onttrokken geraakt — wat neerkomt op niets anders dan een inbreuk op het democratisch gehalte van de samenleving. Dat de nieuw ontstane marktpartijen niet meer praten over diensten maar over producten loopt parallel aan het verdwijnen van de burger achter de consument. De op afstand van de politiek geplaatste Autoriteiten (voor financiële

INTERVENTIE

markten, de zorg etc.) bieden wel de garantie dat procedures keurig gevolgd worden, maar de rechtvaardigheid is er niet mee gediend. Democrativering is een vergeten woord in de PvdA.

Het ontbreken van een kritiek op het kapitalisme, het laten versloffen van de overheidsrol in de welvaartsdeling en het toestaan van een democratisch tekort binnen de publieke sector tasten vanzelfsprekend de geloofwaardigheid van de PvdA ernstig aan. En wat te denken van de krijtstreep-sociaal-democraten op vooraanstaande posities die hun persoonlijke belangen zo uitstekend weten veilig te stellen en hun steentje bijdragen aan de denivellering?

KLAAS SWAAK

PvdA-lid en oud-wethouder sociale zaken te Groningen

Heinz en Job

Of ze elkaar ooit ontmoet hebben weet ik niet, maar het is interessant om eens te kijken naar de raakvlakken tussen Job Cohen, burgemeester van Amsterdam, en Heinz Buschkowsky, burgemeester van het Berlijnse district Neukölln. Cohen, geboren in 1947, en Buschkowsky, geboren in 1948, zijn generatiegenoten. Ze zijn aangesloten bij een politieke stroming in het defensief: de sociaal-democratie. Binnen de Partij van de Arbeid respectievelijk de SPD zijn ze al decennialang invloedrijke politici. Elk koestert grote bewondering voor een gewezen partijleider: Job voor Joop den Uyl en Heinz voor Helmut Schmidt — en die twee zijn ook weer generatiegenoten. Cohen is de benoemde burgemeester van een stad met bijna 740.000 inwoners. Buschkowsky is de gekozen burgemeester van een stadsdeel dat met ruim 300.000 inwoners een van de grotere van de Duitse hoofdstad is.

Wanneer het over de multi-etnische stad gaat, weten de heren waarover ze praten. In 2005 toonden deze twee eerste burgers publiekelijk hun bezorgdheid over een mogelijk overslaan van de via rellen geuite woede van jonge migranten in Parijs naar hun stad/stadsdeel. De wijk Kreuzberg van Neukölln laat zich qua bevolkingssamenstelling

en problematiek vergelijken met het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart-Overtoomseveld, zij het dat in Kreuzberg veel meer Turken en in Slotervaart-Overtoomseveld veel meer Marokkanen wonen. Zowel Buschkowsky als Cohen spant zich tot het uiterste in om het samenleven tussen mensen met verschillende achtergronden vreedzaam te laten verlopen — en met succes, zo mag worden opgemerkt.

Toch zijn er ook in het oog springende verschillen tussen de twee politici. Buschkowsky omschrijft zichzelf expliciet als behorend tot de rechtervleugel van de SPD. Cohen heeft bij mijn weten nooit aangegeven of hij zich meer thuis voelt bij de sociaal-liberale of de linkervleugel van de Partij van de Arbeid. Hij laat zich niet gemakkelijk indelen. Wel is bekend dat Cohen 'gematigdheid' als politieke eigenschap zeer waardeert. Buschkowsky zet de verhoudingen binnen zijn partij juist graag op scherp. Linkse SPD'ers zou hij ooit hebben omschreven als 'naïeve wereldverbeteraars die als een smakelijk hapje dienen te worden verorberd' (ik citeer hier uit *Der Spiegel Online*, november 2004). Dat is een uitspraak die je Job Cohen niet gauw zult horen doen — iets wat zich wel voor een deel, maar niet helemaal laat verklaren door het feit dat het voor een benoemde burgemeester lastiger is om zich in interne partijdiscussies te mengen dan voor een gekozen ambtgenoot. Buschkowsky is in zijn partij slechts bij sommigen geliefd, terwijl (bijna) ieder lid van de Partij van de Arbeid van Job Cohen houdt.

De politieke opstelling van de twee mannen in het debat over de multiculturele samenleving en vooral de toon die zij bezigen markeert het grootste verschil tussen hen beiden. De burgemeester van Amsterdam ziet vooral heil in een strategie van 'confronteren', met de hier geldende normen als uitgangspunt. Polariseren acht hij ongewenst, want slechts bedoeld om verschillen te markeren. De burgemeester van Neukölln daarentegen heeft van polariseren op integratievlak een van zijn favoriete bezigheden gemaakt. Zo heeft hij het multiculturalisme, een 'politieke vinding van links', als mislukt bestempeld. Daarbij moet worden opgemerkt dat Buschkowsky, anders dan Cohen, het multiculturalisme als politieke ideologie nauwkeurig heeft be-

INTERVENTIE

studeerd en ontleed. Zoals blijkt uit de essaybundel *Binden* (Amsterdam: Prometheus, 2009) die onlangs van zijn hand verscheen, beschouwt Cohen het multiculturalisme als doorgedrongen tot in de haarvaten van de Amsterdamse samenleving, maar wat hij er precies onder verstaat heeft hij nooit op schrift gesteld. Dat is opvallend, want met begrippen als ‘binden’, ‘de boel bij elkaar houden’, ‘tolerantie’, ‘erbij horen’ en ‘dialoog’ deed hij dat wel. Waar Cohen spreekt over de multiculturele stad lijkt hij de divers samengestelde stad te bedoelen. Naar de mening van Buschkowsky is dat wat anders. De casuïstiek van wrijvingen tussen het multiculturalisme van ‘alles en iedereen is mooi en goed’ enerzijds en integratie en volwaardig Duits burgerschap anderzijds kent hij op zijn duimpje. Zijn naar verhouding strenge benadering lijkt mij zinvol en eerlijk.

Ten slotte: Job Cohen mag graag benoemen wat allemaal al is bereikt — de Amsterdamse tolerantie door de eeuwen heen, accenten op het positieve. Buschkowsky profileert zich vaak als onheilsprofeet, wijzend op de haperende integratie van migranten en hun oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers. Twee sociaal-democratische burgemeesters met een gedeelde passie, met grotendeels dezelfde politieke prioriteiten, maar met verschillende maatschappelijke analyses en uiteenlopende strategieën voor het bereiken van hun politieke doelen. Dat ze beide succesvol zijn stemt hoopvol. Misschien hoeven we toch niet altijd te kiezen?

JOB VAN AMERONGEN

Politicooloog

Ouderen in het vizier: hoe vergrijst Nederland?

‘De toenemende lasten van de vergrijzing vormen het grootste financiële en ideologische probleem dat sociaal-democraten de komende jaren op de hoorns moeten nemen,’ concludeert **Flip de Kam** na een analyse van de kosten van AOW en gezondheidszorg.

Scherpe keuzes zijn onvermijdelijk.

Vergrijzing werpt vragen op over meer dan overheidsbeleid alleen, stellen **Krijn van Beek**, **Imrat Verhoeven**, **Martijn van der Steen** en **Femke Roosma**. Nodig zijn nieuwe perspectieven op ouderdom, arbeid en het contact tussen de generaties.

‘Ouderen laten zichzelf in een nieuw verdomhoekje generaliseren,’ schrijft **H.J.A. Hofland**. De jeugdcultuur zet de toon: ‘Vijftigplussers en veertigplussers, wantrouwenswaardige werknemers.’

Joop van Holsteyn onderzoekt de electorale macht van ouderen. In hun politieke opvattingen blijken zij even verdeeld te zijn als jongeren. Daar komt bij: ‘De tijd dat oude kiezers trouwe kiezers waren is voorbij.’



Ouderen in het vizier (1)

Vergrijzing: gevolgen voor de overheidsfinanciën

FLIP DE KAM

Nederlanders leven steeds langer. Door de toenemende levensverwachting, het lage geboortecijfer en een relatief beperkt jaarlijks migratiesaldo groeit het aandeel van senioren in de totale bevolking gestaag. Dit proces van vergrijzing is al enkele decennia gaande. Na 2010 raakt het in een stroomversnelling, met grote gevolgen voor uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector. De stijgende levensverwachting wordt algemeen als een positieve ontwikkeling gewaardeerd. Zij heeft — evenals bijvoorbeeld de sterk gegroeide onderwijsdeelname en verkeersmobiliteit — als keerzijde dat het beroep op collectief gefinancierde voorzieningen toeneemt. In 2006 bracht het Centraal Planbureau de consequenties van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën voor het laatst in kaart.¹ Deze exercitie van het CPB maakte aannemelijk, dat de bestaande belastingtarieven onvoldoende zijn om de huidige arrangementen van de verzorgingsstaat te blijven financieren. Dit maakt de overheidsfinanciën op den duur 'onhoudbaar'.²

10

Drie jaar geleden becijferde het planbureau het houdbaarheidstekort op omstreeks 2,5% van het bruto binnenlands product (bbp), bijna 15 miljard euro. De zware recessie, waar we nog middenin zitten, maakt het tekort groter. Vol-

gend jaar komt het CPB met een geactualiseerde vergrijzingsstudie. Met de nodige slagen om de arm valt te concluderen dat daarin een houdbaarheidstekort zal worden gepresenteerd in de orde van 5 à 6% van het bbp.³ Beleidsmakers beschikken over twee mogelijkheden om dit tekort stapsgewijs weg te werken. Zij kunnen de belastingen verhogen of zij moeten het mes zetten in collectief gefinancierde voorzieningen. Ook een combinatie van lastenverzwaringen en bezuinigingen is uiteraard mogelijk. Beide soorten ingrepen gaan politici moeilijk af. Blijven zij op hun handen zitten, dan escaleert het houdbaarheidstekort tot 7 à 8% van het bbp in 2040. Door uit te stellen wat uiteindelijk onvermijdelijk is, komen de lasten van noodzakelijke aanpassingen onevenredig terecht op de schouders van toekomstige generaties.

Tabel 1 maakt duidelijk dat met name de uitgaven voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en die voor de collectief gefinancierde zorg sterk zullen stijgen. Per definitie maken uitsluitend senioren aanspraak op een AOW-uitkering. Zij zijn bovendien grootgebruikers van zorgvoorzieningen. De tot 2040 verwachte oploep van de collectieve uitgaven kan dus voor een groot deel op het conto van de vergrijzing worden geschreven. Niet alleen de collectieve uitgaven, ook de ontvangsten van de overheid groeien. De wasende groep ouderen beschikt over steeds betere pensioenen, die de AOW-uitkering aanvullen. Hogere inkomens en bestedingen van ouderen

Over de auteur Flip de Kam is honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noot zie pagina 19

	2006	2020	2040	mutatie
• Collectieve uitgaven	47,8	49,3	55,0	+ 7,2
waarvan AOW	4,7	6,6	8,8	+ 4,1
gezondheidszorg	8,8	10,3	13,1	+ 4,3
• Collectieve lasten	46,1	48,1	50,0	+ 3,9
waarvan belastingen van ouderen	3,7	5,4	7,8	+ 4,1

Tabel 1 Overheidsfinanciën, 2006-2040 (% bbp). Bron: Centraal Planbureau

doen de belasting- en premieopbrengst tot 2040 met meer dan 4% van het bbp toenemen.

Sommigen stellen daarom dat de vergrijzing geen problemen voor de overheidsfinanciën oproept.⁴ De hogere uitgaven voor de AOW vallen immers weg tegen de extra door senioren opgebrachte belastingen. Mensen die zo redeneren, winkelen evenwel selectief in de cijfers van het planbureau. Ten onrechte laten zij de sterke stijging van de collectieve uitgaven voor de gezondheidszorg buiten beschouwing. De hogere belastinginkomsten, opgebracht door ouderen, kunnen niet exclusief worden aangewezen als dekking voor hun AOW-uitkering.

AANPAK HOUDBAARHEIDSTEKORT

Eén mogelijkheid om het houdbaarheidstekort aan te pakken, is toe te werken naar een structureel overschot op de begroting, zodat de staatschuld vermindert. Hierdoor drukken de rentelasten in afnemende mate op de rijksbegroting en komen bij een gelijkblijvende lastendruk meer middelen beschikbaar om vergrijzingsgevoelige regelingen in stand te houden. Precies om deze reden heeft het zittende kabinet bij zijn aantreden afgesproken te zullen mikken op een begrotingsoverschot van 1% van het bbp, te bereiken in 2011. De economische crisis maakt deze doelstelling onbereikbaar. Daarom heeft het kabinet afgelopen voorjaar een aanvullend ‘houdbaarheidspakket’ op de rails gezet. Dit telt op tot uiteindelijk 1,8% van het bbp.

Tabel 2 maakt duidelijk dat het kabinet hoofdzakelijk kiest voor aanvullende bezuinigingen en in veel mindere mate voor lastenverhoging.⁵ De omstreden verhoging van de AOW-leeftijd tot uiteindelijk 67 jaar (in 2026) levert de grootste bijdrage. De ingeplande ombuiging op de zorguitgaven is nog niet concreet ingevuld. De AOW-maatregel en de beoogde besparing op de zorguitgaven knopen direct aan bij de hoofdoorzaak van de voorziene stijging van de collectieve uitgaven, de vergrijzing. Een derde post, de doorwerking naar de verre toekomst van voor 2011 al ingeboekte bezuinigingen, is onzeker.⁶ Een groot deel van de PvdA-achterban maakte zich er dit najaar kwaad over dat de verhoging van de AOW-leeftijd niet is gekoppeld aan een beperking van de fiscale aftrek van hypotheekrente. Weinig partijgenoten beseffen

Tabel 2 Houdbaarheidspakket (% bbp)

AOW-leeftijd naar 67 jaar	0,7
Nog in te vullen bezuinigingen op de zorguitgaven	0,4
Verhoopte doorwerking van bezuinigingen in 2011	0,5
Belastingverzwaring voor eigenaar-bewoners van huizen met een waarde groter dan € 1 miljoen	0,2

Bron: Tweede Kamer, Beleidsprogramma 2007-2011

	1970	1980	1990	2000	2005	2008
Beschikbare AOW-uitkering ¹	860	1.270	1.165	1.190	1.230	1.290
Index (1980 = 100)	68	100	92	94	97	102

¹ Na premie ziektekostenverzekering en inclusief zorgtoeslag (in 2008).

Tabel 3 AOW-uitkering (in euro met de koopkracht van 2008)

Bron: C.A. de Kam, et al. (2008), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff, p. 158

dat bewoner-eigenaars van dure woningen met ingang van 2011 langs een andere weg, die beter past in het systeem van onze inkomstenbelasting, gaan bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën: zij moeten een hoger belastbaar bedrag wegens woongenot bij hun inkomen tellen.

ALGEMENE OUDERDOMSWET:
PRIJS- EN VOLUMEBELEID

Afgezien van de uitvoeringskosten, zijn de totale uitgaven voor een sociale wet gelijk aan het aantal uitkeringsontvangers (volume) vermenigvuldigd met het bedrag van de gemiddelde uitkering (prijs). Om de stijging van de sociale uitgaven af te remmen, hebben opeenvolgende kabinetten sinds het begin van de jaren tachtig zowel prijs- als volumebeleid gevoerd. Bij de AOW is de enig mogelijke volumemaatregel — verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd — lang uitgesteld. Anders gezegd, bij het staatspensioen bleven de ingrepen beperkt tot prijsbeleid. Hoofddregel is dat het peil van de sociale uitkeringen tweemaal per jaar wordt aangepast aan de gemiddelde stijging van de

cao-lonen. In twaalf van de afgelopen 28 jaren is de koppeling evenwel niet of slechts gedeeltelijk toegepast. Het verlies aan koopkracht dat uitkeringsontvangers hierdoor leden is voor een deel gerepareerd via lastenverlichting. Tabel 3 laat zien dat de koopkracht van de AOW-uitkering (gehuwdenpensioen) door het gevoerde prijsbeleid, ondanks compensatiemaatregelen, eerst na ruim een kwarteeuw terug was op het eerder in 1980 bereikte piekniveau (1.270 euro per maand).

Sinds 1970 is het aantal 65-plussers met meer dan 1,1 miljoen uitkeringsjaren gegroeid. Ook het gebruik van verzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid nam aanvankelijk sterk toe. Rond het midden van de jaren tachtig moesten 100 economisch actieven bijna 80 uitkeringsontvangers onderhouden. Tabel 4 illustreert dat het sindsdien door kabinetten van uiteenlopende politieke snit gevoerde volumebeleid succes heeft gehad. De groei van het aantal uitkeringsontvangers zwakte af. Het aantal economisch actieven nam, mede onder invloed van de gunstige economische ontwikkeling, fors toe. Met name door de opkomst van

12

Tabel 4 Volume (aantal uitkeringsontvangers per 100 actieven). Bron: Centraal Planbureau

	1970	1980	1990	2000	2009
Uitkeringsontvangers < 65 jaar	15	30	39	30	25
Uitkeringsontvangers ≥ 65 jaar	27	33	38	36	40
Totaal	42	63	77	66	65

huishoudens met twee verdieners is de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven — zij vormen het draagvlak voor de sociale zekerheid — aanzienlijk verbeterd. Tussen 1980 en 2009 zijn de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid gedaald van 19 tot 13% van het bbp (tabel 5).

Met een beroep op ervaringen uit het verleden menen sommigen dat de verdere groei van het aantal senioren geen bedreiging vormt voor de financiële houdbaarheid van het staatspensioen. Zij die zo redeneren, zien drie zaken over het hoofd. Ten eerste kon de AOW in de afgelopen dertig jaar financieel alleen worden gered dankzij het gevoerde prijsbeleid. Het gevolg is wel geweest dat de koopkracht van de uitkering anno nu amper groter is dan die aan het begin van de jaren tachtig. Ten tweede is de demografische ontwikkeling in de afgelopen drie decennia onvergelijkbaar met die in de aankomende dertig jaar. De vergrijzing raakt in een stroomversnelling wanneer vanaf 2010 de jaargangen van de naoorlogse babyboomgeneratie successievelijk met pensioen gaan. Ten slotte is er — gegeven de al hoge deelname aan betaalde arbeid — veel minder perspectief op een verdere toename van de arbeidsparticipatie. Anders dan in de afgelopen dertig jaar is er geen sprake van een aanwas van tweeverdieners, die de AOW kan sauveren.

In de komende decennia kan de koopkracht van de AOW-uitkering waarschijnlijk in de pas blijven bij de cao-lonen, mits het volume wordt aangepakt. Het kabinet heeft definitief gekozen voor het in twee stappen optrekken van de AOW-leeftijd van 65 tot 67 jaar, waarbij iedereen die is geboren vóór 1955 buiten schot blijft. De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNv) acht deze ingreep zoals bekend onaanvaardbaar, omdat mensen uit lage inkomensgroepen vaak al op jonge leeftijd zijn gaan werken, dus langer AOW-premie hebben betaald dan afgestudeerden, terwijl zij als gevolg van hun lagere levensverwachting gemiddeld vijf jaar korter een AOW-uitkering zullen ontvangen. De FNv wenst de AOW-leeftijd op 65 jaar te handhaven

en wil de overheidsfinanciën beter houdbaar maken via lastenverzwaringen voor de hogere inkomensgroepen en door te bezuinigen op de investeringen in infrastructuur.⁷ De Socialistische Partij zit op dezelfde lijn.

Een belangrijke kanttekening bij het FNv-standpunt is dat de aanspraak op AOW geen verband houdt met in het verleden betaalde

Anders dan in de afgelopen dertig jaar is er geen sprake van een aanwas van tweeverdieners, die de AOW kan sauveren

AOW-premie. Anders was het niet mogelijk geweest in 1957 een uitkering toe te kennen aan senioren die nog nooit premie hadden betaald. In die zin doen argumenten die verband leggen tussen de periode waarin premie is betaald en de lengte van de uitkeringsduur, niet ter zake. Aan het alternatief uit de koker van de vakbeweging kleeft verder als bezwaar dat het bestaande potentieel voor lastenverzwaringen exclusief wordt aangesproken voor de toekomstige financiering van de AOW. Ook andere collectieve uitgaven zullen echter meer belastingmiddelen vergen, zoals die voor versterking van waterkeringen en de gezondheidszorg. Om dezelfde reden biedt fiscalisering — het geheel of voor een groter deel financieren van de AOW-uitgaven ten laste van de algemene middelen —, hoewel op andere gronden gewenst, geen duurzame oplossing.⁸

Het kabinet wenst een uitzondering te maken voor mensen die tijdens hun actieve periode ‘zwaar werk’ hebben gedaan. Zij mogen straks nog steeds met 65 jaar uittreden, zij het dat hun AOW-uitkering dan wordt gekort. Dit lijkt een onbegaanbare weg. Differentiatie van de AOW-leeftijd naar de zwaarte van vroeger uitgeoefende beroepen is praktisch onuitvoerbaar. Want welke beroepen mogen *objectief* gezien als zwaar gelden? Altijd wordt dan de stratenmaker of

bouwvakker ten tonele gevoerd. Maar jongeren zullen zulke fysieke arbeid vaak nog niet als belastend ervaren. Moet daarvoor dan worden gecorrigeerd? En hebben hoofdarbeiders het niet moeilijk? Heel wat onderwijsgeevenden zijn voor hun 65ste opgebrand. Met deze *subjectieve* beleving van werknemers kan al helemaal geen rekening worden gehouden. Over een lijst met zware beroepen valt dus niet eenvoudig overeenstemming te bereiken. Nog helemaal los van dit alles: er ontbreekt een sluitende registratie van alle door werknemers en zelfstandigen tijdens hun arbeidzame leven doorlopen beroepen.⁹

Deels om deze problemen te ontlopen, kiest GroenLinks voor een andere insteek. Die partij wenst de AOW-leeftijd in de zeer verre toekomst (vanaf 2056!) te koppelen aan het moment waarop veertig jaar is gewerkt. De minimum AOW-leeftijd wordt echter 63 jaar. Jongeren die met 16 jaar van school komen kunnen dus niet vanaf hun 56ste een beroep op de AOW doen, maar zij moeten nog altijd 47 jaar (nu: 49 jaar) wachten, totdat zij staatspensioen gaan ontvangen. Dit plan discrimineert tegen individuen die onbetaald, maar maatschappelijk uiterst nuttig werk doen. Denk aan het opvoeden van kinderen of het bieden van mantelzorg aan hoogbejaarde ouders.

Tijdens discussies op afdelingsvergaderingen van de PvdA zijn altijd wel voorstanders te vinden van een hier nog niet besproken alternatief: alleen AOW voor wie een laag inkomen heeft. Zo'n inkomensafhankelijk ouderdomspensioen was tussen 1947 en 1956 geregeld in de Noodwet Drees. Dit systeem stuitte destijds op veel maatschappelijke weerstand, omdat het een zware boete oplegde aan mensen die zelf (enige) besparingen als oudedagsvoorziening hadden gevormd: elke gulden eigen inkomen werd volledig gekort op de in huidige ogen schamele uitkering. De opluchting was daarom groot, toen in 1957 een inkomensafhankelijk pensioen werd ingevoerd.

Een variant waarbij de AOW-uitkering wordt verminderd bij eigen inkomsten en vermogen van ouderen, heeft veel weg van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Hierbij verliest de AOW zijn karakter van volksverzekering. Hij kan in dat geval beter worden afgeschaft. Ouderen die niet beschikken over voldoende middelen van bestaan, doen voortaan een beroep op de bijstand. Om de spaarzin niet al te veel te ontmoedigen, valt te overwegen in de WWB eventueel een ruime vrijstellingsregeling voor ouderen met vermogen op te nemen. Bovendien zal fraudegevoelige regelgeving nodig zijn, om tegen te gaan

Tabel 5 Collectieve uitgaven (% bbp). Bron: Centraal Planbureau

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010
14 Collectieve uitgaven	33	44	58	56	45	47	51
waarvan Openbaar bestuur	8	11	12	12	12	12	13
Onderwijs	4	6	7	6	5	5	6
Sociale zekerheid	7	12	19	17	11	11	13
Collectieve zorg	1	3	5	6	6	7	10
Overig	13	12	15	15	11	12	9
Aandeel zorg (in % van de totale collectieve uitgaven)	3	6	8	10	13	16	19

dat ouderen tijdig zoveel mogelijk vermogen overhevelen naar hun kinderen. Daarom heeft deze variant niet mijn voorkeur.

DE ZORGSECTOR ALS HOLLE BOLLE GIJS

Anders dan bij de uitgaven voor de AOW, is het moeilijk om de zorguitgaven uiteen te rafelen in een volume- en een prijscomponent. De kwaliteit van het zorgaanbod verbetert door de introductie van nieuwe medicijnen en minder belastende operatietechnieken, door verbouwingen opdat iedereen die verblijft in een verpleeginrichting over een eigen kamer kan beschikken, en zo meer. Statistisch komen deze kwaliteitsverbeteringen voor een groot deel in de prijscomponent terecht.

Hoe het ook zij, sinds jaar en dag groeien de collectief gefinancierde zorguitgaven sneller dan het bbp. Voor deze uitgavengroei bestaat een tweeledige verklaring. Ten eerste wordt de zorgsector in verhouding ruim bedeed, wanneer regeringspartijen bij de formatie van een nieuw kabinet afspraken maken over de budgettaire ruimte die beschikbaar is voor de financiering van uiteenlopende collectieve voorzieningen. Zo is bij de kabinetsformatie in 2007 voor de zorgsector een jaarlijkse volumegroei van 2,8% afgesproken.¹⁰ Merk overigens op dat de al gerealiseerde en nog verwachte stijging van de zorguitgaven slechts voor een deel aan de vergrijzing valt toe te schrijven!¹¹ Ten tweede worden — in strijd met de begrotingsregels — overschrijdingen van het bij de kabinetsformatie afgesproken zorgbudget in de praktijk slechts voor een deel gecompenseerd. De vijf kabinetten die tussen 1994 en 2007 aan het bewind waren hebben overschrijdingen van het kader voor de zorguitgaven geaccepteerd, die cumulatief opliepen tot bijna 7 miljard euro.¹²

Volledige compensatie van deze overschrijdingen was mogelijk geweest door ingrijpendere bezuinigingsmaatregelen te treffen, bijvoorbeeld door het budget voor de ziekenhuizen en medisch specialisten of voor de verpleeghuizen te korten. Een andere mogelijkheid is het bud-

get in stand laten, maar de eigen bijdragen van zorggebruikers verhogen. Een laatste manier om overschrijdingen te compenseren is sommige voorzieningen niet langer collectief te financieren, door bepaalde behandelingen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Zorgverzekeringswet (Zvw) te lichten.

Politieke huiver verklaart waarom het uitgavenkader voor de zorg keer op keer wordt geschonden

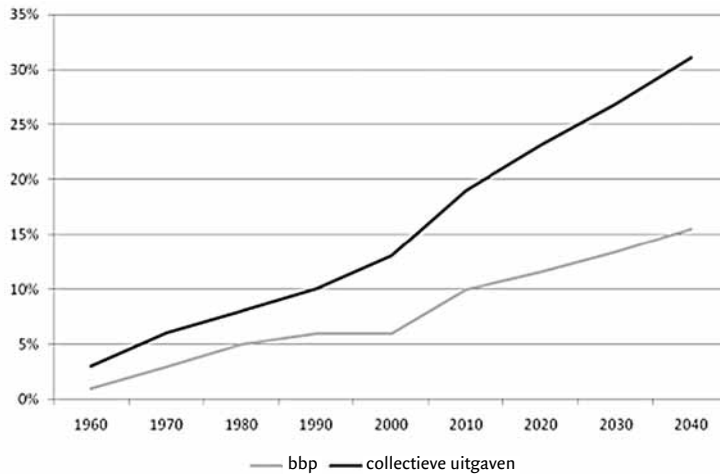
Burgers dienen deze dan voortaan zelf te betalen of zich daarvoor privé aanvullend te verzekeren.

Alle drie soorten ingrepen liggen politiek gevoelig. Bezuinigingen kunnen leiden tot wachtlijsten. Eigen bijdragen treffen lagere inkomens in verhouding het zwaarst. Zorgverzekeraars mogen gegadigden voor een aanvullende verzekering weigeren; ze hebben geen acceptatieplicht. Uit het basispakket van de Zvw verwijderde voorzieningen kunnen voor een deel van de bevolking dus door selectie van zorgverzekeraars of om financiële redenen onbereikbaar worden. Gezien deze effecten blijken politieke partijen in de praktijk uiterst terughoudend te zijn bij hun steun voor maatregelen die beogen overschrijdingen van het budgettaire kader voor de zorguitgaven te redresseren. Deze politieke huiver verklaart waarom het uitgavenkader voor de zorg in de praktijk keer op keer wordt geschonden, ondanks de stapsgewijze verruiming van het zorgbudget.

15

ZORGEN OM DE ZORGQUOTE

De omvang van de collectieve sector pleegt te worden benaderd door de collectieve uitgaven te relateren aan het bbp. Van 1960 tot 1983 is de uitgavenquote bijna verdubbeld: deze steeg van 33 tot 63% van het bbp. Het collectievelastenpeil liep op tot 45% van het bbp. Ondanks rijkelijk vloeiende aardgasbaten schoot het begrotingstekort



Figuur 1 Zorguitgaven (in % bbp en in % van de collectieve uitgaven; na 2005 schattingen)

Bron: C.A. de Kam, 'Zorguitgaven verdrücken overige collectieve uitgaven', in: *Economisch Statistische Berichten* 94 (4561), 29 mei 2009, p. 328

omhoog. Het hoge lastenpeil en exploderende rentelasten bedreigden economie en overheidsfinanciën.¹³ Daarop ging het roer om. In de daarop volgende vijftien jaar liep de uitgavenquote terug tot omstreeks 45% van het bbp. Enerzijds was er sprake van een tellereffect. Te beginnen met het kabinet Lubbers-I (1982–1986) werd de voordien bijkans ongebreidelde expansie van de collectieve sector afgeremd. Anderzijds profiteerden beleidsmakers van het noemereffect. Doordat een aantal jaren sprake was van forse economische groei zakte de quote, ook al stegen de collectieve uitgaven gestaag. In het eerste decennium van deze eeuw bleef de uitgavenquote tot en met vorig jaar min of meer stabiel. Dit jaar en komend jaar vliegt hij met bijna 7%-punten omhoog, naar 51% van het bbp. Het noemereffect werkt nu in tegengestelde richting.

In 1960 beliepen de collectief gefinancierde zorguitgaven slechts 1% van het bbp. Komend jaar staat de zorgquote op 10% van het bbp. Het aandeel van de collectieve zorguitgaven in de totale collectieve uitgaven nam in goede en slechte tijden vrijwel voortdurend toe. Het is sinds 1980

ruimschoots verdubbeld van 8 tot 19% (tabel 5). De zorguitgaven verdrongen dus in toenemende mate de uitgaven voor andere collectieve voorzieningen. Aan dit verdringingsproces van andere overheidsuitgaven zijn grenzen gesteld, die steeds dichterbij komen. Ook voor de financiering van andere essentiële overheidstaken — zoals openbaar bestuur, zeeweringen, politie, onderwijs en sociale uitkeringen — moeten immers de nodige middelen beschikbaar blijven, zonder dat het peil van de collectieve lasten eindeloos kan worden opgeschroefd.

Op de lange termijn staan de zorguitgaven onder blijvende opwaartse druk, als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, het groeiende aantal chronisch zieken, dure technologische innovaties, steeds hogere verwachtingen van zorgconsumenten en de monetarisering van een deel van de mantelzorg.¹⁴ De zorguitgaven dreigen extra op te lopen, doordat de productiviteit in de arbeidsintensieve zorgsector achterblijft bij die in grote delen van de marktsector. Omdat de lonen in de zorgsector concurrerend moeten blijven, neemt de kostprijs per eenheid zorg snel

ler toe dan de kostprijs per eenheid product in de industrie en grote delen van de commerciële dienstverlening. Dit effect werd voor het eerst geanalyseerd door de Amerikaanse econoom Baumol en speelt de zorgsector in hoge mate parten.

Vorig jaar heeft het kabinet aan de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (rvz) advies gevraagd over mogelijkheden voor een beheerste uitgavenontwikkeling. In het uitgebrachte advies kiest de rvz als uitgangspunt dat de reële zorguitgaven ten hoogste tweemaal zo snel mogen groeien als de totale economie.¹⁵ Dit lijkt een tegendraads advies, maar zonder maatregelen stijgen de zorguitgaven waarschijnlijk nog (aanzienlijk) sneller. Toch heeft het door de Raad gekozen vertrekpunt verre gaande consequenties. Neem aan dat het bbp trendmatig groeit met 1,5% per jaar. In de visie van de rvz zouden de reële zorguitgaven dan met 3% per jaar mogen stijgen, net iets meer dan de jaarlijkse groei met 2,8% waarvan het vierde kabinet-Balkenende uitgaat. Bij deze aannamen loopt de zorgquote, die nu 10% van het bbp bedraagt, tot 2040 op naar 15,5% van het bbp. Aangenomen dat het beslag vanuit de collectieve sector stabiel blijft op ongeveer de helft van het nationaal inkomen, loopt het aandeel van de zorguitgaven in de totale collectieve uitgaven (nu 19%) dan op tot 31% (figuur

In 1960 stond de zorgquote op één procent van het bbp, in 2010 wordt dat tien procent

1). Om deze groei volledig te accommoderen, zouden andere collectieve uitgaven samen met 5,5%-punt van het bbp moeten dalen. In prijzen van 2009 gaat het om 32 miljard euro. Dat staat gelijk aan het totale uitgavenbedrag dat in de rijksbegroting voor 2009 wordt uitgetrokken voor de ministeries van Algemene Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken, Landbouw,

Natuur en Voedselkwaliteit, en Jeugd en Gezin. Het is moeilijk voorstelbaar dat al deze departementen in 2040 zijn opgeheven en hun taken zijn vervallen, om daarmee voldoende budgettaire ruimte vrij te maken voor de uitdijende collectieve zorguitgaven.

Om te voorkomen dat de oploop van de zorguitgaven de overige collectieve uitgaven te veel in de verdrukking brengt, zijn er drie beleidsopties. Ten eerste kan worden berust in een sterke stijging van de premies voor de awbz en de Zvw. Deze premies worden tot de collectieve lasten gerekend, omdat het gaat om gedwongen betalingen aan de overheid en de zorgverzekeraars, waarvan de hoogte geen verband houdt met de schadekans. De oploop van de collectieve lasten met 5 tot 6% van het bbp zou vrijwel volledig ten laste van de factor arbeid komen.¹⁶ Op de lange termijn nemen de spanningen op de arbeidsmarkt door de demografische ontwikkeling toe. De kans dat werkenden erin slagen de stijgende zorgpremies af te wentelen ten koste van de winsten is daarmee groot. De ervaringen uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw laten zien, welke schadelijke gevolgen afwenteling van collectieve lasten voor de Nederlandse economie kan hebben.

De tweede optie voor beleidsmakers is dat zij drastisch ingrijpen bij de collectieve financiering van de zorguitgaven, om zodoende bij een gelijkblijvend lastenpeil de overige categorieën collectieve uitgaven te sauveren. Politici zullen de hiervoor noodzakelijke daadkracht moeilijk kunnen opbrengen. Hun bestaande huiver voor krachtige ingrepen zal nog toenemen, naarmate een vergrijzend electoraat bij periodieke verkiezingen van de leden van de Staten-Generaal een steeds explicietere voorkeur voor zorgvoorzieningen articuleert.

De derde optie, het lastenpeil gelijk houden en de zorguitgaven onbeheerst laten stijgen — anders gezegd: berusten in een toenemend begrotingstekort — drijft de overheidsschuld en de rentelasten op den duur torenhoog op. Daarmee vormt deze optie een rechtstreekse bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

ENKELE CONCLUSIES

De economische crisis zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, al in het geding door de vergrijzing, op scherp. Het Centraal Planbureau veronderstelt bij de becijfering van het houdbaarheidstekort dat elke jaargang in beginsel eenzelfde nettoprofiel van de overheid heeft. Dit uitgangspunt wordt wel betwist. De welvaart per hoofd van de bevolking neemt in de loop van de tijd toe. Latere generaties zouden dus in verhouding met minder profijt toe kunnen. Deze redenering miskent dat — gelijk op met de welvaart — ook de behoeften toenemen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de groeiende vraag naar gezondheidszorg. Zij die menen dat toekomstige jaargangen netto in verhouding minder van de overheid hoeven te profiteren, verschuiven onvermijdelijke lastenverzwaringen en bezuinigingen slechts naar de toekomst. Zo'n aanpak lijkt mij in strijd met de solidariteit die tussen opeenvolgende jaargangen van de bevolking past. Mijns inziens staat daarom buiten kijf dat de PvdA zich moet bezinnen op een te voeren strategie van onvermijdelijke bezuinigingen en lastenverzwaringen, om aan de zich aftekenende budgettaire uitdaging het hoofd te bieden.

18 Het zittende kabinet legt de nadruk op bezuinigingsmaatregelen. Bij het staatspensioen — een icoon van de sociaal-democratie — zijn kiezers en achterban verrast door de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd, een maatregel die ontbrak in het laatste verkiezingsprogramma van de PvdA. Deze ingreep is mijns inziens onvermijdelijk met het oog op de nog steeds stijgende levensverwachting, en dat ondanks de invoering van een variant van de 'Bosbelasting' met ingang van 2011.¹⁷ Het alternatief is een collectieve-uitgavenquote die oploopt tot (ver) boven de 50% van het bbp. Om te voorkomen dat tekort en schuld van de overheid exploderen, moet het collectievelastenpeil dan in een nog hoger tempo mee omhoog. Het verleden leert dat zo'n lastenstijging schadelijke gevolgen voor de economie heeft.¹⁸

De zich aftekenende stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven, die overigens zeker niet uitsluitend aan de vergrijzing valt toe te schrijven, vormt een nog groter budgettaire probleem dan de oploop van de AOW-uitgaven. De PvdA heeft nog geen begin van een antwoord, via welke combinatie van maatregelen de hiermee samenhangende aanslag op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën valt te pareren. Aan lastenverzwaringen valt niet te ontkomen. Dit betekent al een trendbreuk: ons laatste verkiezingsprogramma beloofde de kiezers dat de lastendruk gelijk zou blijven.¹⁹ Evengoed lijken daarnaast insnijpende bezuinigingen op diverse beleidsterreinen onvermijdelijk te zijn, om te voorkomen dat de zorguitgaven andere collectieve uitgaven gaan verstikken.

De PvdA moet zich bezinnen op een strategie van onvermijdelijke bezuinigingen en lastenverzwaringen

Het is van belang de hiermee verband houdende solidariteitsdiscussie niet te ontlopen. Moeten kinderen bijvoorbeeld niet gaan meebetalen aan de verzorging en verpleging van hun ouders? Doelmatiger werken en verbetering van de productiviteit in de zorgsector — wellicht gestimuleerd door geregisseerde marktwerking — zijn onvoldoende panacee.

Met het oog op de gevolgen van de vergrijzing voor de (collectieve) zorguitgaven is een fundamentele heroverweging van de overheidsfinanciën aan de orde. Twee van de twintig met het oog hierop door het kabinet ingestelde werkgroepen gaan zoeken naar een variant, waarmee 20% valt te bezuinigen op de collectieve uitgaven voor *cure* (genezing) en *care* (verzorging). Wanneer de rapporten van deze werkgroepen in het tweede kwartaal van 2010 op tafel liggen, dient daarover in de partij een

breed debat te worden gevoerd. De stijging van de zorguitgaven valt niet los te koppelen van de hogere uitgaven voor de AOW. De toenemende lasten van de vergrijzing vormen het grootste financiële en ideologische probleem dat sociaal-democraten de komende jaren op de hoorns

moeten nemen. Kern van de zaak is concreet invulling te geven aan intergenerationale solidariteit, zodanig dat partijgenoten en kiezers daarin twee uitgangspunten van de sociaal-democratie herkennen: solidariteit, ook tussen generaties, en soliditeit van de overheidsfinanciën.

- Noten
- 1 Centraal Planbureau (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Den Haag: CPB.
 - 2 In de definitie van het Centraal Planbureau betekent 'houdbaar' dat collectief gefinancierde voorzieningen ook in de toekomst kunnen meegroeien met de welvaart, zonder dat de collectieve lasten omhoog hoeven. De CPB-berekeningen zijn vatbaar voor technische kritiek; zie B. Jacobs (2009), 'Politieke economie en methodologie van vergrijzingssommen', *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën*, 41(4), p. 199-218. Het planbureau overschat bijvoorbeeld de toekomstige uitgaven voor de AOW, doordat het uitgaat van uitkeringen die meegroeien met de welvaart, in plaats van dat de uitkeringen de cao-lonen volgen. Het CPB onderschat daarentegen de groei van de zorguitgaven, doordat het geen rekening houdt met de achterblijvende productiviteit in de zorgsector ('Baumol-effect'). Op het door het CPB gekozen uitgangspunt dat elke jaargang in verhouding evenveel nettoprofiert van de overheid moet genieten, is eveneens kritiek geleverd; zie: B. de Vries (2006), 'Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?', *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën*, 38(2), p. 118-120.
 - 3 B. Jacobs (2009), op. cit., p. 203.
 - 4 Bijvoorbeeld door Marcel van Dam (2009), *Niemandsland. Biografie van een ideaal*, Amsterdam: De Bezige Bij, p. 203.
 - 5 *Beleidsprogramma 2007-2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 070, nr. 24, p. 13.
 - 6 Het kabinet denkt meer dan 3 miljard euro te kunnen vrijspelen, als uitvloeisel van een voor 2010 en 2011 veronderstelde nullijn voor de cao-lonen. Deze veronderstelling is gebaseerd op drijfzand. Ondanks de crisis komen werkgevers en werknemers in veel bedrijfstakken nog steeds beperkte verhogingen van de nominale lonen overeen. Blijft de koppeling van de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel en van de sociale uitkeringen aan de cao-lonen in stand, dan laten zich nu al (omvangrijke) tegenvalers voorspellen.
 - 7 Federatie Nederlandse Vakbeweging (2009), *Samen werken voor de AOW* (2^e herziene druk), Amsterdam: FNV, p. 17-24.
 - 8 Belangrijk pluspunt van fiscalisering is dat de AOW sterker naar draagkracht wordt gefinancierd. AOW-premie wordt thans alleen geheven over de eerste 32.127 euro van het inkomen, terwijl voor 65-plussers een vrijstelling geldt. Bij financiering uit de algemene middelen betalen alle contribuabelen op basis van inkomen, vermogen en bestedingen mee. Overigens wordt de AOW sluipenderwijs gefiscaliseerd. Het AOW-premiepercentage is sinds 1997 bevroren. Hierdoor ontstaan toenemende tekorten in het Algemeen Ouderdomsfonds, die worden afgedekt door steeds grotere bijdragen ten laste van de rijksbegroting. Komend jaar bedraagt die rijksbijdrage al meer dan 10 miljard euro. Dat is gelijk aan een derde van de AOW-uitgaven. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen in het najaar van 2006 verspeelde de PvdA bij het electoraat veel krediet met het voorstel voor een (uiterst bescheiden) extra heffing voor 65-plussers, die naast de AOW een aanvullend (pensioen)inkomen van ten minste 18.000 euro genieten (de 'Bosbelasting'). Die maatregel — een heel klein stapje richting fiscalisering — is vanaf komend jaar langs andere weg van kracht (zie noot 17). De fiscalisering verloopt evenwel veel sneller via de toenemende rijksbijdrage aan de financiering van de AOW.
 - 9 Wie niet tot 67 jaar kunnen doorwerken, maken ook in de toekomst aanspraak op een (in veel gevallen hogere) uitkering wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Met dit 'uitverdieneffect' van hogere ww- en WAO/WIA-uitkeringen heeft het CPB rekening gehouden bij de becijfering van de houdbaarheidsbijdrage van de AOW-maatregel.

- 10 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ, p. 125.
- 11 De verklaring voor de sterke uitgavenstijging is te vinden aan zowel de vraagkant als de aanbodkant van markten voor gezondheidszorg. Afgezien van de vergrijzing stimuleert de stijgende welvaart de vraag naar zorg. Naarmate mensen meer te besteden hebben, willen zij een groter deel van hun budget aan zorgdiensten uitgeven. Verder is sprake van voortschrijdende medicalisering van het bestaan. Steeds meer klachten en problemen worden gezien als een karwei voor medische hulpverleners. Daarbij komt dat consumenten aan het zorgaanbod steeds hogere eisen stellen. Ten slotte wordt de vraag nauwelijks afgeremd door eigen bijdragen van zorggebruikers, die in Nederland weinig voorstellen. Aan de aanbodkant van de zorgmarkt drijven technisch geavanceerde apparatuur en nieuwe medicijnen de kostprijs van de zorg op. Zorgaanbieders hebben een informatievoorsprong en kunnen hierdoor tot op zekere hoogte hun eigen omzet bepalen. Ten slotte is het een ervaringsfeit dat de productiviteit in de zorgsector maar weinig toeneemt. De lonen stijgen evenwel even snel als in de rest van de economie. Hierdoor neemt de kostprijs per eenheid zorg in verhouding toe.
- 12 C.A. de Kam (2009), 'Zorguitgaven verdrücken overige collectieve uitgaven', *Economisch Statistische Berichten*, 94 (4561), p. 327.
- 13 A. H. E. M. Wellink (1987), De ontwikkeling in de jaren zeventig en tachtig en enkele daaruit te trekken lessen, in: A. Knoester (red.), *Lessen uit het verleden*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 333-363.
- 14 Het begrip mantelzorg doelt op zorg die vroeger om niet werd verleend door de mantel van familieleden, bureu en kennissen en die nu in toenemende mate tegen een (collectief gefinancierde) geldelijke vergoeding wordt gegeven. Zo kunnen zorgbehoevenden een persoonsgebonden budget claimen om zelf zorg in te kopen, ook bij hun bureu.
- 15 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, op. cit., p. 75.
- 16 De reden is dat werkgevers verplicht zijn om hun werknemers te compenseren voor de stijgende procentuele Zvw-premie. Gezinnen dragen de inkomensafhankelijke premie voor de AWBZ en de Zvw af over hun inkomen uit werk en eigen woning, niet over inkomsten uit vermogen.
- 17 Vanaf 2010 vallen 65-plussers eerder in de derde schijf van het tarief van de inkomensheffing dan de overige belastingplichtigen, waardoor de AOW-premie-vrijstelling — alleen van toepassing op inkomen dat valt in de eerste en de tweede tariefschijf — in betekenis vermindert.
- 18 Private betalingen van zorgconsumenten — zo is hier de veronderstelling — worden minder snel afgewenteld dan collectieve lasten, omdat in het eerste geval — anders dan bij de socialeziektekostenverzekering — de betaling direct verband houdt met de verkregen tegenprestatie.
- 19 Flip de Kam (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, p. 71.

Anders gaan denken over ouderdom

KRIJN VAN BEEK, IMRAT VERHOEVEN, MARTIJN VAN DER STEEN & FEMKE ROOSMA

Het kabinet heeft met zijn voornemen de pensioengerechtigde leeftijd te verschuiven een dappere stap gezet richting houdbare overheidsfinanciën. Het beeld dat het kabinet hiermee 'iets aan de vergrijzing heeft gedaan' klopt alleen niet. Inderdaad, de AOW-leeftijd heeft veel van doen met 'ouderen' en levert (misschien) ook extra begrotingsruimte op in de tijd dat de vergrijzing zich voordoet. Maar vergrijzing gaat over iets anders. Vergrijzing gaat over een samenleving waarin meer mensen langer leven, over een samenleving waarin de variatie in kwaliteiten en talenten van oudere mensen toeneemt. De uitdaging van de vergrijzing schuilt in het ontwikkelen van arrangementen die de leefstijlen en behoeften van de toekomst optimaal ondersteunen.

De demografische trends zijn relatief eenvoudig: mensen leven langer en binnenkort gaat de babyboomgeneratie met pensioen. Kortom, het aantal ouderen in onze samenleving stijgt. Het werkelijke probleem van deze demografische ontwikkelingen, datgene wat we doorgaans

in het gesprek over 'vergrijzing' bedoelen, is de disbalans tussen enerzijds de huidige instituties en anderzijds de toekomstige bevolkings-samenstelling en de leefstijlen die daarmee samenhangen. Instituties vatten we hier breed op, als 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen'.¹ Het gaat dus niet alleen om overheidsbeleid, maar ook om gangbare opvattingen over 'ouderen', manieren van omgang met ouderen op de werkvloer en de manier waarop generaties elkaar ontmoeten (of niet).

In het overheidsbeleid inzake vergrijzing ligt de nadruk volledig op de vaststelling van gemiddelden in leeftijdsontwikkeling en samenstelling van de bevolking. Dit beleid construeert grote gemeenschappelijke mallen waardoor alle delen van de huidige en toekomstige cohorten worden geperst. Deze focus op gemiddelden heeft drie nadelen.

Ten eerste is door de dwang van de gemiddelden een totale fixatie op een willekeurig scharnierpunt in het leven ontstaan. Bij '65' zijn mensen 'oud'. De politieke discussie over de AOW-leeftijd heeft deze gedachte alleen maar versterkt: aan de vijfenzestigste verjaardag wordt de gehele levensloop opgehangen. Elk jaar later stoppen met werken voelt als verlies, elke dag eerder als winst. Die winst kan collectief behaald worden, maar ook individueel, zoals de spotjes voor het 'Zwitserlevengevoel' ons laten zien. Het uniforme draaipunt is verworden tot een rare en soms ronduit discriminerende

21

Over de auteurs Krijn van Beek is directeur van Denktank 2100. Imrat Verhoeven is onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam. Martijn van der Steen is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Femke Roosma is student sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeksassistent bij Denktank 2100.

Noten zie pagina 26

barrière. De variatie in levensduur neemt toe en loopt bovendien parallel aan een groeiende variatie in gezondheid. Zo leven hoger opgeleiden langer dan lager opgeleiden en is er geen reden om te geloven dat die trend zal omslaan.² Zo'n twintig procent van de bevolking overlijdt voor z'n vijftenzestigste, terwijl circa dertig procent ouder wordt dan vijftentachtig — voor hen krijgt dat ijkpunt dus een heel andere betekenis.³ De paradox van de fixatie op vijftenzestig is dat die scherpe afbakening weliswaar eerlijk lijkt, maar

Het uniforme draaipunt '65' is verworden tot een rare en soms ronduit discriminerende barrière

in werkelijkheid voor ongelijkheid en discriminatie zorgt — een ongelijkheid die bovendien de indeling van het hele leven is gaan domineren.

Ten tweede voedt de focus op het gemiddelde de neiging om alle ouderen over een kam te scheuren. De voorbeelden zijn legio, recent weer in een merkwaardig opiniestuk van leraar en publicist Ton van Haperen in *NRC Handelsblad*, waarin hij betoogt dat leraren boven de zestig geen contact met kinderen meer kunnen maken.⁴ Voor de zestigste verjaardag kan dat kennelijk wel, maar daarna is het afgelopen. Deze redenering zou niet zo veel uitmaken als Van Harperen een eenzame zonderling zou zijn. Helaas is zijn veronderstelling representatief voor een belangrijk deel van onze cultuur én van het overheidsbeleid. Leeftijd is en blijft een veel gehanteerd criterium voor scheiding en verdeling, waarbij geen rekening wordt gehouden met kwaliteiten en vermogens van de personen in kwestie.

Ten derde verbloemen de overzichtelijkheid van de demografie en de betovering van het getal vijftenzestig dat we niet weten wat ouder worden inhoudt. We weten hoe onze ouders en grootouders oud werden en hoe ze zich nu gedragen, maar de geschiedenis laat zien dat iedere naoorlogse generatie in activiteit en

gezondheid de voorgaande generaties ruimschoots overtreft. Onderzoek dat uitwijst dat de gemiddelde hardloopsnelheid afneemt met de leeftijd en dat laat zien dat het gemiddelde IQ daalt vanaf een jaar of twintig, toont slechts een deel van het verhaal.⁵ Voor het verlies aan snelheid, kracht of IQ komt iets in de plaats. Onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat mensen op latere leeftijd meer intermenselijke vaardigheden ontwikkelen en een grotere capaciteit voor het doorzien van oncalculeerbare complexiteit. De piek in de ontwikkeling van deze op EQ gebaseerde vaardigheden ligt pas tussen de zestig en tachtig.⁶ Het dominante beeld dat mensen met hun leeftijd steeds minder capabel worden, in *NRC Handelsblad* onlangs nog geduid als een 'grijze plaag',⁷ behoeft dus bijstelling.

Kortom, de nadruk op gemiddelden maakt een karikatuur van de ouderdom.⁸ Hiermee worden de cruciale vragen verhuld, waar de demografische ontwikkeling ons voor stelt: wat voor soort samenleving willen we eigenlijk zijn als een kwart van de bevolking ouder is dan vijftenzestig jaar? En hoe komen we daar?⁹

MEER LEVEN

De huidige denkschema's over ouderdom benadrukken vooral het verlies aan spierkracht en cognitieve vaardigheden, wat leidt tot sombere uitspraken over afnemende opbrengsten en stijgende 'kosten' als gevolg van veroudering. Hiermee doen we ouderen als mensen (hun kwaliteiten) en als burgers (hun reële en potentiële bijdrage aan de samenleving) ernstig tekort. De vijftenzestig vormt het ijkpunt voor een hele reeks nauw verbonden regelingen en afspraken, die maakt dat de heel actieve levensfase vóór de vijftenzestigste verjaardag voltooid moet zijn. Zo is een race naar de vijftenzestig ontstaan die in elk van de verschillende levensfasen grote consequenties heeft voor arbeid, zorg en deelname aan maatschappelijke verbanden. Vrijwel alles wat we als 'productief' zien moet in de jaren voor de vijftenzestigste verjaardag plaatsvinden, omdat daarna de

‘onproductieve levensfase’ begint. Gezien de gezondheidstoestand en levenshouding van velen is deze aanname volstrekt bizar. Voor een toenemend aantal mensen nu — en zeker in de komende decennia — geldt dat zij, volgens de conservatieve schattingen, na hun vijftenzestig-

Ongelukkige beeldvorming ontnemt het zicht op wat ouderen en jongeren elkaar te bieden hebben

ste nog ongeveer twintig gezonde levensjaren voor de boeg hebben. De huidige instituties zijn terug te voeren op het idee dat er in die tijd ‘niets’ gebeurt. Het is zelfs zo dat iedere werknemer op zijn of haar vijftenzestigste zonder meer kan worden ontslagen. Doordat deze twintig gezonde levensjaren in de arrangementen rond de levensopbouw worden genegeerd, is er sprake van economische en maatschappelijke onderbenutting van menselijk kapitaal en van discriminatie van mensen boven de vijftenzestig jaar die zich nog lang niet oud voelen en die nog lang niet onproductief zijn.

Deze onderbenutting wordt versterkt door de houdgreep waarin belangengroepen elkaar hebben genomen. Het gevecht rond verworven rechten zal de komende jaren nog veel intensiever worden als belangengroepen en de politiek niet bereid zijn om hun blik op de veranderingen in de samenleving te verbreden. De onderbenutting wordt bovendien in stand gehouden door onbegrip tussen de generaties. Buiten feestjes in de familie vinden er weinig ontmoetingen plaats tussen ouderen en jongeren. Het gevolg is wederzijds gemopper en onnodige polarisatie. Ongelukkige beeldvorming ontnemt het zicht op wat ouderen en jongeren elkaar te bieden hebben. Gebrek aan inzicht in elkaars sterke kanten belemmert de ontwikkeling van burgerschap. Juist in een samenleving waarin mensen langer en in goede gezondheid leven, is het een

gedeelde verantwoordelijkheid van alle generaties om aan die samenleving vorm te geven.

De oplossing voor deze problemen ligt in het verbreden van het perspectief op de veranderde samenstelling van de samenleving. Wanneer we latere levensjaren zinvoller willen invullen, moeten we al in de vroege levensfasen de ruimte creëren waarin mensen hun levensloop kunnen bijsturen en nieuwe kwaliteiten en talenten kunnen ontwikkelen die passen bij een tweede levensfase. Dat vereist naast een mentaliteitsverandering en perspectiefwisseling een doordachte strategie. Hierin ligt een gezamenlijke uitdaging besloten die alle generaties aangaat. Als we van langer leven ‘meer leven’ willen maken, dan zullen we randvoorwaarden moeten ontwikkelen die ondersteunen dat we een heel leven lang de dingen kunnen doen die we nu zo netjes in verschillende levensfasen hebben opgehokt: leren, werken, zorgen, recreëren en uitrusten.

VIJF ACTIELIJNEN

Hiervoor hebben we al een paar losse elementen aangeduid van een strategie gericht op het bereiken van ‘meer leven’. Wij zien als concrete invulling van die strategie vijf actielijnen.

De eerste actielijn is dat de uniforme slagboom van vijftenzestig jaar wordt ontmanteld. De willekeurige verjaardag als uniform draaipunt in ieders leven staat elke vernieuwing in de weg. Zo ontstaat ‘meer’ tijd om een nieuw pad in te slaan, om nieuwe horizons te verkennen en om ondernemingszin beloofd te krijgen in welke vorm dan ook. We noemen drie opties voor ontmanteling van ‘de 65’. Maak ten eerste ontslag wegens enige verjaardag onmogelijk, om aldus de waterscheiding tussen werkenden en gepensioneerden zijn juridische grondslag te ontnemen. Hernoem de AOW — ten tweede — tot een basisinkomen.¹⁰ Koppel de regeling, met andere woorden, in symbolische zin los van het label ‘ouderdom’. Dat basisinkomen is geen uittreedsubsidie, maar biedt mensen een extra vrijheidsgraad voor persoonlijk ondernemer-

schap: mensen krijgen een extra inkomen, zodat ze nieuwe vrijheid hebben in de keuze van hun maatschappelijke activiteiten. Ten derde: maak rechten meeneembaar. Opgebouwde pensioenrechten zijn nog altijd notoir lastig mee te nemen, zeker als mensen in een andere sector gaan werken of zelfstandige worden na een periode van loondienst. Arbeidsongeschiktheidsregelingen en ww-rechten worden gekoppeld aan het laatst verdiende loon, zodat het ongunstig is om een nieuwe baan te accepteren tegen een lager

Hernoem de AOW tot een basisinkomen. Koppel de regeling in symbolische zin los van het label 'ouderdom'

loon — opgebouwde rechten kunnen zelfs geheel komen te vervallen als een vaste baan wordt ingewisseld voor een tijdelijk contract of als men ervoor kiest als zelfstandige verder te gaan. We zouden opgebouwde rechten veel consequenter aan de persoon kunnen koppelen zodat mensen zonder de huidige torenhoge kosten en pensioengaten een nieuwe wending aan hun leven geven, ongeacht hun leeftijd.

De tweede actielijn grijpt aan bij de beeldvorming. De Nederlandse is zeer op 'jeugd' gericht. Mensen zijn snel 'oud', hoewel ze zich paradoxaal genoeg steeds jonger en jeugdiger voelen. Dat beeld moet deels in het maatschappelijke spel veranderen, maar dat betekent niet dat er geen ondersteunende interventies mogelijk en wenselijk zijn. We denken onder andere aan het wegnemen van geboortedata in cv's, het schrappen van leeftijdseisen in personeelsadvertenties en het voeren van voorlichtingscampagnes om te laten zien dat leeftijd er juist niet toe doet. Overigens signaleren we verschillende maatschappelijke trends die deze beweging al versterken. Moederschap boven de dertig is normaal geworden, modellen van boven de veertig en vijftig krijgen erkenning als stijliconen, ou-

deren bevolken massaal de sportschool en voor het eerst in de geschiedenis is een hobby die van oorsprong gold als een 'seniorenport' — golf — overgewaaid naar een jong publiek. Ouderen gaan zich niet alleen jeugdiger gedragen, ze krijgen ook meer en meer een eigen gezicht in het straatbeeld en in de media.

De derde actielijn gaat over ontmoeting. De demografische trend maakt onvermijdelijk dat generaties (met uiteenlopende leefstijlen) elkaar in de toekomst veelvuldig zullen ontmoeten en samen productief moeten gaan zijn. Werkgevers kunnen hierop anticiperen en belangrijke ervaring opdoen, bijvoorbeeld door bij de samenstelling van teams te variëren naar leeftijd. Zo kunnen zij de meerwaarde verkennen die het mengen van generaties heeft. Niet alleen op de werkvloer is winst te behalen, ook op het vlak van wonen en recreëren zien we dat verschillende generaties elkaar nauwelijks nog tegenkomen. Roosters van zwembaden zijn opgedeeld in leeftijdscategorieën, meer-generatiewoningen zijn een zeldzaamheid, winkelpersoneel is meestal jong en ook bij kinderdagverblijven werken weinig ouderen. Intergenerationele ontmoetingen zijn cruciaal voor ouderen om aansluiting te krijgen en te houden bij de samenleving, maar voor jonge mensen zijn ze minstens zo waardevol: zo ontdekken ze wat het is om lang te leven en worden ze in staat gesteld daar in hun eigen toekomstvisies rekening mee te houden. Inzicht in de betekenis van de veranderende samenstelling van de bevolking en in de wijze waarop men de eigen levensloop kan beïnvloeden ontstaat alleen via veelvuldige en alledaagse ontmoetingen met andere generaties. Voor de nieuwe demografische verdeling bestaat geen handboek of vergelijkingsmateriaal.

De vierde actielijn zet in op de ontwikkeling van talenten. Zoals we zagen is het gangbare beeld dat talenten afnemen naarmate mensen ouder worden, terwijl uit een groeiende hoeveelheid onderzoek blijkt dat mensen zich in de loop van hun leven steeds meer EQ-vaardigheden eigen maken. Het is belangrijk om tijdig te

investeren in de ontwikkeling van deze talenten, in de erkenning en benutting ervan. Voor de inrichting van de arbeidsmarkt zijn deze investeringen van het grootste belang, ook — of misschien wel juist — als het gaat om mensen in zware beroepen. De kunst is niet om mensen in dergelijke beroepen aan een vroeg pensioen te helpen, maar om hen tijdig van functie te laten wisselen, zodat ze niet opbranden. De combinatie van investeren in menselijk kapitaal en de meeneembare rechten die we hiervoor bespraken, zou de weg kunnen plaveien.

De laatste actielijn behelst het versterken van de kracht van de voorgaande vier elementen door in te zetten op een nieuwe waardenoriëntatie. Waar nu steeds vooral de kwantiteit telt, kunnen we ook veel bewuster kwaliteit van arbeid, participatie en leven waarderen. Enkelvoudig afrekenen op geproduceerde eenheden blijkt slecht te passen in de thuiszorg, in het onderwijs en bij de politie, maar ook banken en verzekeraars blijken hier niet altijd wel bij te varen. Hetzelfde geldt voor andere takken van het bedrijfsleven. Wie in Duitsland of Italië naar een supermarkt gaat, heeft een grote kans om oudere werknemers te ontmoeten die vriendelijk en servicegericht zijn. Kom daar eens om in een Nederlandse supermarkt. De vele kanten van kwaliteit hebben een complexiteit die verrassend goed aansluit bij de specifieke talenten van ouder wordende mensen. Het bewust introduceren van een vollediger kwaliteitsidee in onze werkprocessen zal ertoe leiden dat mensen met het stijgen der jaren de behoefte blijven voelen om via arbeid of op vrijwillige basis een maatschappelijke rol te vervullen.

NU BEGINNEN

Ons betoog laat zien dat er een alternatief bestaat voor het verstikkende vertoog van de 'grijze golf', de 'groeierende generatiekloof' en het daarop gebaseerde beleid. De vijf actielijnen vormen samen een strategie voor 'meer leven' en bieden de mogelijkheid om meteen aan de slag te gaan. Zo kan het proces om nieuwe instituties

te ontwikkelen en een cultuurverandering op gang te brengen, passend bij de eenentwintigste eeuw, nu direct beginnen. Dat is geen kwestie van luxe, of van 'preventie' van een abstract toekomstig probleem, maar van tijdig en adequaat inspelen op een nu al zichtbaar fenomeen. De samenleving krijgt de komende jaren een radicaal ander gezicht. Er wonen andere, oudere mensen in onze maatschappij. Het familieportret verandert van aanblik, de buurt ziet er anders uit, etalages raken anders gevuld. Het is tijd dat we die verandering onder ogen zien en de samenleving erop inrichten.

Hoewel de hiervoor geschetste strategie niet vanuit een ideologisch profiel is opgesteld, zijn wij van mening dat onze interventie een aantal interessante nieuwe opties biedt aan de sociaal-democratie. 'Meer leven' gaat over gelijkheid van kansen, over het tegengaan van uitsluiting, over benutting van talenten en over de sociale

Waar nu steeds vooral de kwantiteit telt, moeten we veel bewuster kwaliteit van arbeid, participatie en leven waarderen

en culturele ontwikkeling van alle delen van de samenleving. Het gaat over emancipatie en solidariteit via verbreding van draagvlak. Interessant is wel dat onze strategie haaks staat op het huidige sociaal-democratische geluid zoals dat wordt uitgedragen door de PvdA en delen van de vakbeweging. Vaak wordt gesteld dat sociaal-democraten vanwege de specifieke eigenschappen van het vergrijzingsvraagstuk óf tot feitelijk conservatisme worden geprikkeld (plat behoud van wat er is voor alle generaties, tegen hoge en op termijn inhoudbare kosten van toekomstige generaties) óf tot progressiviteit. Onze ideeën nemen van dat schema afstand: vanuit de progressiviteit ervan wordt per saldo op een heel andere manier voortgebracht wat conserva-

tieve sociaal-democraten nastreven (behoud van welvaart en welzijn voor specifieke groepen), maar tegen een veel lagere en gelijk verdeelde prijs. De hier beschreven strategie en vooral de perspectiefwisseling die daaraan ten grondslag ligt, zouden de basis kunnen vormen voor een

concrete, aantrekkelijke politieke koers van middenpartijen als de PvdA. Langs de weg van 'meer leven' ontstaat zo politieke en maatschappelijke ruimte om tot werkelijke beleidswijzigingen en nieuwe arrangementen voor de toekomst te komen.

Noten

- 1 A. Zijderveld, *The institutional imperative: the interface of institutions and networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- 2 CBS, *Gezondheid en zorg in cijfers*, 2008.
- 3 CBS, StatLine.
- 4 T. van Haperen, 'Een leraar van 66? Doe het de kinderen niet aan', in: *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2009.
- 5 P. Houben, *Interactief levensloopbeleid, vensters en gereedschap om de tweede levenshelft vorm te geven*, Amsterdam: SWP, 2009.
- 6 P. Houben, op cit.
- 7 M. Tamminga, 'De grijze plaag', in: *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2009.
- 8 Zie voor de eenzijdigheid van het politieke debat in de afgelopen 10 à 15 jaar: M. van der Steen, *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2009.
- 9 Deze vragen zijn aan de orde gesteld in vijf strategie-ontwerpsessies van Denktank 2100. Wetenschappers uit zeer verschillende disciplines, werkgevers, ondernemers, creatieven en beleidsmakers van lokale en landelijke overheden bedachten randvoorwaarden die zouden passen bij een samenleving met zoveel meer levenservaring. De auteurs van dit artikel hebben deze ideeën in slagorde gezet in het 2100 rapport *Meer leven, Strategie voor een samenleving waarin mensen langer leven* (zie www.2100web.nl/meerleven). De kern van deze strategie is dat we de aandacht verleggen van de kosten van vergrijzing — waarin ouderen een last of plaag zijn — naar de mogelijkheden voor mensen om van hun langere leven meer te maken. *Meer leven* bevat tal van concrete suggesties waarmee betrokken partijen meteen aan de slag kunnen.
- 10 Ons voorstel is slechts een naamsverandering, voor een uitgebreider voorstel zie: Harrie Verbon, 'Vervang de AOW door een basisinkomen voor ouderen', *Me Judice*, jaargang 2, 12 oktober 2009.

De negers van de toekomst

H.J.A. HOFLAND

Begin 1989 kreeg ik in mijn eigen kamertje op de redactie bezoek van mijn hoofdredacteur, een goede vriend met wie ik veelbewogen jaren heb meegemaakt. Hij gedroeg zich wat omzichtig. Je weet, zei hij, dat je dit jaar 62 wordt. Daar had ik nog niet bij stilgestaan, maar het viel niet te ontkennen. Hij zuchtte. Ik wil je voorstellen dat je nu, binnen een paar weken ophoudt met je *Overpeinzingen*. Dat is de rubriek die ik toen sinds een jaar of vijftien in het Zaterdag Bijvoegsel had. Waarom, vroeg ik. Vind je hem niet goed meer, wil je eens iets anders? Neenee, zei hij, maar als je 62 bent, moet je in de VUT. We kunnen beter nu beginnen met afbouwen.

VUT? Ik heb nooit veel belangstelling voor administratieve maatregelen gehad. In arbeidswetgeving had ik me mijn hele leven nog geen seconde verdiept. VUT bleek de afkorting van Vervroegd Uittreden te zijn, een wettelijke regeling die was ingevoerd om oudere werknemers versneld te laten plaatsmaken voor jongeren. De vutters, zoals ze toen werden genoemd, kregen tot hun 65ste hun volledige beloning en daarna hun pensioen. Nadat ze waren uitgetreden mochten ze drie jaar geen betaald werk meer doen, of misschien zelfs helemaal niet werken. Daarna konden ze er weer op los.

Ik zei mijn baas dat ik er niet over dacht. Ik schreef drie columns per week, had er plezier in en ik zag zo gauw geen aanstormend talent van vroeg in de twintig dat me adequaat zou kunnen vervangen. Dat mag allemaal waar zijn, zei hij, maar wet is wet, je moet. Ik bleef weigeren,

Over de auteur H.J.A. Hofland is 82 jaar.

het leek me ook in strijd met de vrijheid van meningsuiting. Het slot was dat er een vergadering werd belegd. Daar zaten we om de tafel, de hoofdredacteur, de sociaal directeur, mijn advocaat en ik. De advocaat dreigde de zaak bij het Europese Hof aanhangig te maken. We vonden een compromis. Ik zou mijn bijdragen verder als kleine zelfstandige schrijven en na drie jaar zouden we verder zien. De week daarop ben ik naar het zieltoegende Oostblok vertrokken, met Moskou als eindbestemming. Dit alles is iets meer dan twintig jaar geleden gebeurd. Het lijkt een verhaal uit de prehistorie.

Het grootste politieke conflict dat ons op het ogenblik bezighoudt, gaat over de vraag op welke leeftijd de AOW van kracht wordt: op je 65ste, je 67ste of misschien je 70ste zoals minister Donner destijds heeft geopperd. De ouderen zijn en masse tegen. Van het ogenblik dat ze met hun betaalde arbeid begonnen hebben ze geleefd met de belofte dat ze op hun 65ste met pensioen zouden gaan. Maar de demografische en de economische omstandigheden zijn veranderd. Nood breekt wet, 65 wordt 67. Hebben ze eentonig administratief of zwaar lichamelijk werk gedaan, dan is het volkomen begrijpelijk dat ze kwaad worden, uit hun vel springen. Hoe uitzichtlozer hun baan, hoe bozer ze zijn. Nog twee jaar metselen, achter het loket zitten, de tram besturen? Doe het zelf!

Jongeren zijn er fel voorstander van dat het pensioen van de oudste werkende generatie nog twee jaar wordt uitgesteld. De gezondheidszorg is steeds beter geworden, de maximumleeftijd blijft stijgen, de babyboo-

mers, verwekt in de euforie van de Bevrijding, vormen nu de grijze golf, er komen steeds meer ouderen. Maar in deze tijd is de grote meerderheid nog kerngezond. Wie gaan het pensioen en de AOW van die groeiende massa betalen? De hardwerkende jongeren! Dat pikken ze niet. Ik citeer een paar zinnen uit een artikel dat op 11 augustus 2008 op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* heeft gestaan. Ik heb het bewaard omdat het zo tekenend voor de situatie is. De 32-jarige schrijver, wiskundige en natuurwe-

Het is een maatschappelijk verlies als de oudere generaties zich de meewarige minachting van de jongeren laten aanleunen

tenschapper, heeft van zijn vader de raad gekregen, hard te werken en veel geld te verdienen. Verstandige vader. Maar de zoon is het niet met hem eens. Hij wil dat heel anders aanpakken dan zijn vader bedoelt. Hij maakt zich ongerust. 'Wie gaat er ingrijpen als de babyboomers straks flink gaan consumeren terwijl de jongeren zich een slag in de rondte werken?' Want 'de laatste dertig jaar is de wereld toch echt veranderd'. Je ziet het voor je: de rollatorbrigade, door het dolle heen consumerend, parasiterend op de jongeren, die zich een versuffing werken, terwijl ze moeten toezien hoe het kapitaal van hun pensioenfonds door corrupte bankdirecteuren wordt verkwanseld.

28

Generatieconflicten zijn er altijd geweest. Dat is onvermijdelijk. Er worden nieuwe technieken ontwikkeld, er groeien andere opvattingen, de maatschappij verandert van samenstelling en oudere generaties reageren daarop anders dan jongere. Een natuurlijke gang van zaken. Maar het generatieconflict dat nu zijn stempel op de samenleving drukt, is gecompliceerder. Het groeit niet alleen uit de gebruikelijke tegenstellingen, de veranderingen in de

mode, het vermaak, de literatuur, de techniek. Voor het eerst heeft het ook een economische grondslag die voortkomt uit nieuwe demografische verhoudingen. Dat maakt het conflict fundamenteeler. En daarbij is het oud-zijn op zichzelf ook nog een veel complexer hoedanigheid geworden.

De jeugdcultuur die in deze tijd overal in het Westen de toon zet, is begonnen omstreeks de jaren zestig. De essentie wordt het zuiverst samengevat in de uitspraak van een anoniem uit deze nieuwe oertijd: 'Mensen onder de dertig neuken, als ze ouder zijn maken ze obscene bewegingen.' Mensen die jong zijn, van hun puberteit tot een jaar of dertig deugen en boven die leeftijd worden ze automatisch verdacht. Dit discriminatiebeginsel heeft zich in de loop van de daarop volgende decennia als een virus door de samenleving verspreid. Het toevoegsel plus werd opgenomen in het algemene spraakgebruik. Eerst waren het alleen de zestigplussers die min of meer voor spek en bonen nog in het arbeidsproces werden getolereerd. Naarmate de computer, de digitale communicatie in het algemeen veld won, werd de leeftijd waarop iemand met een plus werd bedeed steeds lager. Vijftigplussers en veertigplussers, wantrouwenwaardige werknemers. Kun je het nog een beetje bijsloffen, ouwe? Dat wordt gezegd tegen iemand van een jaar of vijftig, die de introductie van de computer heeft meegemaakt, alles uit ervaring weet, van WordPerfect 3.1 tot Windows 7.

Een mijlpaal in de ontwikkeling van de openbare ouderdom werd bereikt met de uitvinding van de rollator. Ongetwijfeld een zegen voor mensen die een evenwichtstoornis hebben of slecht ter been zijn. Maar de rollator werd symbool voor het lichamelijk verval. Jongere generaties verkeren in de veronderstelling dat de meeste mensen van boven de zestig aan een rollator toe zijn. En hoe treurig dat ook mag zijn, veel ouderen laten zich dat aanleunen. Ze laten zichzelf in een nieuw verdomhoekje generaliseren. De ouderen zijn de negers van de toekomst, heeft W.F. Hermans vastgesteld. Dat was in de tijd dat in Zuid-Afrika nog de apartheid heerste

en in de zuidelijke staten de segregatie van kracht was. Hij wilde zeggen dat de ouderen door een collectief oordeel zouden worden getroffen. Ook hier had hij al vroeg gelijk.

De Volkskrant is een van de generatiegevoeligste media van Nederland. Op 2 september 2004 kwam deze krant met een uitvoerig artikel, 'Vutters in hun vel', over het werk van de fotografe Marrie Bot. Het gaat over 'paren op leeftijd terwijl die elkaar liefhebben'. Geïllustreerd met drie grote foto's waarop het bewijs wordt geleverd. 'Huiselijke erotiek tussen de 50 en 85, het bestaât,' schrijft ze in haar voorwoord. 'Het is misschien zelfs heel wat leuker dan de erotiek tussen de dertigers en veertigers die er vanwege drukdruk, baan, hypotheek, kinderen en gejaagd vullen van vrije tijd nauwelijks meer aan toekomen.' Het zal wel, maar die foto's zijn meelijwekkend. Ze zijn de overtuigende illustratie van een misverstand. Niet alles hoort openbaar te zijn, iedere leeftijd heeft haar eigen fotogenieke aspecten, je moet je nooit jonger voordoen dan je bent en deze foto's zijn gênant. En dat de 'erotiek' van vijftig- en tachtigjarigen onder één noemer te brengen zou zijn, is ook een bedenkelijk misverstand.

Nog een reportage uit *de Volkskrant*, 17 november 2005. Het gaat over 'hangouderen, met of zonder rollator' die overlast veroorzaken. Er wordt een zich gehinderd voelende jongere geciteerd. 'Ze zijn traag, zeiken en blokkeren de economie. Diezelfde economie die ervoor zorgt dat de verwarming kan branden in hun aanleunwoningjes en de AOW voor hen bij elkaar is verdiend.' Het verhaal is geïllustreerd met een gefingeerd verkeersbord waarop het silhouet van een krom oud vrouwtje achter een rollator in een rode cirkel. Verboden voor hangouderen!

Maar er is een oplossing. Daarover las ik in *De Telegraaf*. Speeltuinen voor senioren. De bejaarden bewegen te weinig. In Londen is onlangs een speelterrein voor 70-plussers geopend. Opgebouwd uit toestellen die eenvoudig te beklimmen en te belopen zijn. Nederlandse ontwerpers worden uitgedaagd om ook met goede ideeën te komen. Opa's en oma's met hun

kleinkinderen aan het klauteren. Mij lijkt dit ook een treurig vooruitzicht.

Bij het stigmatiseren van ouderen — niet systematisch maar wel volgens een nieuwe culturele gewoonte — wordt voorbijgegaan aan één verdienste die de oudere generaties in het algemeen eigen is. Ze zijn de bewaarders, de hoeders van de continuïteit. Ze hebben de recente geschiedenis meegemaakt, ze weten uit ervaring dat het nieuwe niet per revolutie tot stand kan worden gebracht, misschien kennen ze nog uit ervaring de onmetelijke verwoestingen en de vruchteloosheid van de oorlog. Door hun wetenschap hebben ze een conserverende werking die zeker in deze tijd van politieke en sociale desintegratie, mits goed gekanaliseerd en overtuigend gebracht, haar nut zou kunnen hebben. Daarom is het een maatschappelijk verlies als deze generaties zich de meewarige minachting van de jongeren laten aanleunen of er zelfs mee collaboreren.

Dit alles gezegd zijnde, verzeker ik de jongere lezer uit ervaring dat oud worden geen pretje is. Ik denk aan Jonathan Swifts *De reizen van Gulliver*, aan de Struldbrugs, de onsterfelijken die temidden van de wel sterfelijken op het eiland Luggnagg wonen. Als hij er voor het eerst van hoort, lijkt het Gulliver benijdenswaardig zulke mensen in je midden te hebben. Maar als hij eenmaal een paar 200- en 300-jarigen gezien heeft, dankt hij de hemel dat hij sterfelijk is.

Wat mijzelf aangaat, met plezier schrijf ik wekelijks mijn vier columns voor *NRC Handelsblad* en *De Groene Amsterdammer*. Voor de tragiek van het ouder worden citeer ik een paar regels uit een gedicht van Johan Andreas dèr Mouw:

29

*Om één jaar jong te zijn, gaf 'k ziel en God
Ik, die geluksdorst met ekstazen les:
Ja, ja stompzinig ergens in de Nes
Met dronken prolen slaan de boel kapot,*

*Dan met een meid naar bed, en van genot
Schreeuwen en schreeuwen doen, een keer of zes*

Dèr Mouw is 56 geworden.

De grijze reus roert zich niet

De electorale macht van kiezers op leeftijd

JOOP VAN HOLSTEYN

Slapende reuzen bestaan. Kiezersonderzoekers denken dan aan sluimerende maatschappelijke ontwikkelingen of latente politieke vraagstukken die op enig toekomstig moment aanzienlijke electorale impact hebben.¹ Zie voor Nederland het vraagstuk van de Europese integratie, een proces dat lange tijd voort kon gaan zonder dat daar bij verkiezingen veel van te merken was.² Bij het referendum over de zogenaamde Europese Grondwet bleek echter dat dit vraagstuk meer en anders leefde onder het electoraat dan lange tijd door althans een fors deel van de politieke elite werd gedacht. Dat dit vraagstuk vervolgens bij de Kamerverkiezingen van november 2006 een geringe rol speelde, betekent dan ook niet dat bij een volgende gelegenheid en in een andere context 'de EU' niet nogmaals forse electorale beweging tot gevolg kan hebben.³

30 De vraag of demografische ontwikkelingen in Nederland, in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking en dus het electoraat, reusachtige electorale gevolgen zouden (kunnen) hebben, speelde een rol in de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd. In de berichtgeving hieromtrent werd door menigeen gerefereerd aan electorale overwegingen en consequenties, vooral in

Over de auteur Joop van Holsteyn is universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Kiezersonderzoek aan de Universiteit Leiden.

Noten zie pagina 36

verband met de PvdA. Immers, bij deze partij was het niet zo dat de maatregel 'met instemming en applaus' werd begroet, zoals op het CDA-congres van 31 oktober het geval zou zijn geweest.⁴ Dat Wouter Bos beweerde dat de maatregel nodig was om in de geest van de oude Drees⁵ voorzieningen in stand te houden en moest worden gezien als manifestatie van solidariteit,⁶ laat onverlet dat hij zich bewust was van electorale gevolgen.⁷ Dit mede vanwege het idee dat onder anderen leden van de FNV bij verkiezingen in SP en mogelijk PvdV een reëel alternatief hebben.⁸ En dan hebben we het nog niet over de concurrentie van het meest recente initiatief van Jan Nagel. Met zijn Onafhankelijke Ouderen en Kinderen Unie (OokU), die zich, al doet de naam anders vermoeden, sterk op ouderen zou richten,⁹ meende Nagel 'electoraal goud in handen te hebben'. Hij sloot kabinetsdeelname niet uit.¹⁰

Het gaat erg ver om te verwachten dat de ouderen aan de macht komen — na de Kamerverkiezingen van 2006 was overigens één op de drie Kamerleden 50 jaar of ouder¹¹ — maar de vraag naar electorale gevolgen van de vergrijzing dringt zich op. Grijpen ouderen, groter in aantal en fitter dan ooit, de macht en zijn we op weg naar een gerontocratie? Als dit al een min of meer serieuze optie is, dan toch alleen als die ouderen zich weten te verenigen. De macht van het getal moet worden gecombineerd met het idee dat uitsluitend eendracht macht maakt. Dat zou in het meest vergaande — maar

daarmee minder voor de hand liggende — geval kunnen binnen het kader van een (nieuwe) politieke partij. Na de Kamerverkiezingen van 1994 waren de ouderenpartijen AOV en Unie 55+ goed voor ruim 400.000 stemmen en een totaal aan zeven zetels. Meer in het algemeen kan worden geconstateerd dat rond 1990 in een aantal gevestigde democratieën in West-Europa ouderenpartijen worden opgericht, zij het in de regel met gering succes.¹² We zijn een aantal jaren verder, het aantal ouderen groeit gestaag, en met de politisering van het vraagstuk van de vergrijzing bijvoorbeeld via de fiscalisering van de AOW dan wel de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd,¹³ lijkt de tijd nabij dat ouderen een greep naar de macht kunnen doen.

OUDEREN ZWEVEN OOK

Op dus naar een nieuwe ouderenpartij? Waarschijnlijk niet. Als we even stilstaan bij de mogelijkheden in dezen, met de politisering van vergrijzing en generatieverschillen als stuwend project,¹⁴ via een nieuwe politieke formatie, zijn twee clusters factoren relevant.¹⁵ Ten eerste zouden ontstaan en succes¹⁶ afhankelijk zijn van de aanbodkant: de ruimte voor initiatieven in het bestel, geboden door institutionele factoren en de gaten die bestaande partijen laten vallen of creëren en die politieke entrepreneurs kansen bieden.¹⁷ Anderzijds is er de vraagkant, kiezers die op substantiële schaal behoefte hebben aan het politieke initiatief, een behoefte waarin onvoldoende wordt voorzien. De combinatie van aanwezige vraag en afwezig aanbod vormt de vruchtbare voedingsbodem voor een nieuwe politieke partij.

Wat aanbodfactoren betreft hoeven de machtsbeluste ouderen van Nederland niet veel last te hebben van institutionele belemmeringen. Het is in meerdere opzichten relatief eenvoudig om een partij op te richten en vervolgens mee te doen aan verkiezingen. Er gaat dan ook geen Kamerverkiezing voorbij zonder nieuwe partijen. Lang niet al die partijen zijn succesvol,¹⁸ maar op zichzelf is het mede

vanwege het proportionele kiesstelsel niet zo moeilijk om over de feitelijke kiesdrempel heen de Tweede Kamer in te stappen. Zoals hiervoor al is geschetst, lijken de gevestigde partijen daarenboven met het politiseren van de vergrijzing openingen te bieden voor politieke ondernemers. Hoewel diverse incidentele factoren een voorname rol speelden bij het succes van de AOV in 1994, lag ook toen het onhandige opereren van enkele politieke actoren hieraan mede ten grondslag.¹⁹

Of een ouderenpartij kans van slagen heeft lijkt echter bovenal af te hangen van de kiezers, de electorale vraagkant. Nederland biedt in dit opzicht mogelijkheden. Voor nieuwe partijen vormen hechte banden tussen kiezers en gevestigde partijen een belemmering. In onderzoek naar succes van vrouwenpartijen werd als eerste bepalende factor gewezen op 'de mate van partij-identificatie met reeds gevestigde partijen (hoe sterker, hoe minder ruimte voor nieuwe partijen)'.²⁰ Aan het begin van de 21e eeuw vormt dit echter nauwelijks nog een hindernis. Na de vanuit electoraal perspectief zo goed als voltooid ontzuiling zijn de banden tussen Nederlandse kiezers en partijen lossers dan ooit. Steeds minder kiezers stemmen altijd op dezelfde partij en steeds meer kiezers bepalen op een laat moment op welke partij zij stemmen.²¹ In 2006 hakte een op de drie kiezers in de laatste dagen voor 22 november de knoop door; ruim tien procent van het electoraat deed dat pas op die verkiezingsdag.²²

Hierbij is van belang dat de aarzeling en beweeglijkheid niet slechts onder jongeren bestaat maar dat ook ouderen zich deze electorale keuzevrijheid hebben toegeëigend. Volgens gegevens van het Nationaal Kiezersonderzoek 2006 (NKO 2006) maakte onder kiezers jonger dan 50 jaar 15 procent de keuze op de verkiezingsdag, slechts een fractie meer dan de 12 procent in de leeftijdsgroep van 50 tot en met 64 jaar. Zelfs onder 65-plussers gaf 6 procent aan pas op 22 november de keuze te hebben bepaald. En al geeft onder die laatste groep 57 procent aan maanden voor de verkiezingen de partijkeuze te hebben bepaald, dan nog resteert

een aanzienlijke minderheid van deze oudste kiezers die pas in de directe aanloop naar de verkiezingen de keuze bepaalt. Bij de in omvang forse, vanuit electoraal oogpunt aantrekkelijke groep tussen de 50 en 64 jaar vormen zij die lang tevoren hun keuze bepaalden een minderheid (43 procent). Aan de ook in internationaal opzicht indrukwekkende zogenoemde volatilititeit van het Nederlandse electoraat²³ dragen de ouderen aldus in potentie hun steentje bij — een aantrekkelijke uitgangspositie voor een nieuwe Nederlandse (ouderen)partij.

GEEN HOMOGENE GROEP

Dat sprake is van lossere banden tussen ook oudere kiezers en partijen betekent niet dat de 'beschikbare' ouderen als vanzelf openstaan voor een nieuw, gezamenlijk project. Vooral de mate van homogeniteit van ouderen is in dit verband relevant — en hier verdwijnen de kansen van een eventuele nieuwe partij als sneeuw voor de zon. Volgens de zegswijze maakt eendracht macht. De eensgezindheid onder ouderen moet echter worden betwijfeld, al ziet de socioloog Becker dat anders: 'Het aantal kiesgerechtigden onder de 55-plussers is vrij groot. Als er een oud-jong-verdeling komt, winnen de ouderen, want het aantal seniorenkiezers is altijd groter dan het aantal jongere kiezers. Ouderen blijven altijd hun eigen belangen verdedigen'.²⁴ Hier wordt een tweedeling gezien tussen homogene groepen ouderen en jongeren, waarbij de eerste groep onderling overeenstemt over het eigen belang en tevens wenst dat belang te verdedigen. Maar vooral aan de homogeniteit der ouderen moet op basis van enkele gegevens van het NKO 2006 worden getwijfeld.

In tabel 1 is de verdeling van standpunten van naar leeftijd uitgesplitste groepen kiezers gepresenteerd voor enkele prominente maatschappelijke en politieke vraagstukken. Dan blijkt een homogene en van andere leeftijdsgroepen te onderscheiden groep ouderen niet te bestaan. Op vraagstukken als euthanasie en inkomensverdeling, die religieus-ethische respectievelijk

sociaal-economische scheidslijnen in de Nederlandse (electorale) politiek representeren, zien we enige verdeeldheid onder ouderen als wel vooral een grote mate van gelijkgezindheid van oud en jong. Ongeacht de leeftijd van de kiesgerechtigden neigt een overgrote meerderheid naar de positie dat euthanasie mogelijk moet zijn als de patiënt daarom vraagt. Aldus blijken ouderen op dit punt weliswaar behoorlijk eensgezind, maar hun positie wijkt nauwelijks af van de voorkeur van overige kiezers. Iets dergelijks geldt voor het vraagstuk van de inkomensverdeling. Een ruime meerderheid van de 65-plussers prefereert het streven naar een verkleining van verschillen van inkomen, maar dat geldt net zo goed voor de kiesgerechtigden die tussen de 50 en 65 jaar zijn en jongere kiesgerechtigden. Ook hier is de groep ouderen intern behoorlijk eensgezind maar nauwelijks te onderscheiden van groepen burgers uit andere leeftijdscategorieën. Al met al blijkt het electoraat zich als het gaat om twee vraagstukken die van oudsher staan voor twee onderliggende politieke, electorale dimensies in Nederland niet of nauwelijks te verdelen in jong versus oud of ouder.

Ten aanzien van twee kwesties die aan het begin van de 21e eeuw prominent op de agenda staan en voortvloeien uit nieuwe(re) scheidslijnen in de Nederlandse politiek,²⁵ is het beeld al niet anders. Onder de 65-plussers is men het in grote mate eens over de wenselijkheid van integratie van allochtonen. Echter, jongeren menen eveneens in ruime meerderheid dat allochtonen zich dienen aan te passen aan de Nederlandse cultuur. Er zijn burgers die menen dat allochtonen hier moeten kunnen leven met behoud van de eigen cultuur, maar het gaat dan om een bescheiden minderheid van rond 15 procent in alle leeftijdsgroepen. Met betrekking tot de Europese integratie zien we nogmaals aanzienlijke overeenstemming over de leeftijdsgroepen, met verdeeldheid in die groepen, al zijn zij die menen dat de Europese eenwording te ver is gegaan in de meerderheid. Ook bij de vraagstukken die meer recente politieke scheidslijnen manifesteren zien we aldus dat oud en jong niet wezen-

Tabel 1 Opvattingen over enkele politieke vraagstukken uitgesplitst naar leeftijd, 2006

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2006

	< 50 jaar	50-64 jaar	≥ 65 jaar
Euthanasie			
• (neigen naar) verbod	9	8	14
• neutraal	5	5	5
• (neigen naar) toestaan	86	88	82
Totaal	100%	101%	101%
Aantal mensen (N)	1503	704	473
Inkomensverschillen			
• (neigen naar) vergroting verschillen	15	11	8
• neutraal	22	18	18
• (neigen naar) verkleining verschillen	63	71	73
Totaal	100%	100%	99%
Aantal mensen (N)	1507	702	473
Minderheden			
• (neigen naar) toestaan behoud eigen cultuur	16	14	12
• neutraal	18	17	12
• (neigen naar) aanpassing aan Nederlandse cultuur	66	70	76
Totaal	100%	101%	100%
Aantal mensen (N)	1525	718	493
Europese integratie			
• (neigen naar) snellere integratie	27	25	22
• neutraal	22	15	16
• (neigen naar) integratie reeds te ver	51	60	62
Totaal	100%	100%	100%
Aantal mensen (N)	1462	693	451
Links-rechts zelfplaatsing			
• links	12	14	12
• gematigd links	23	23	11
• centrum	20	20	16
• gematigd rechts	32	28	32
• rechts	14	15	29
Totaal	101%	100%	100%
Aantal mensen (N)	1293	618	412

Vervolg tabel van pagina 33

	< 50 jaar	50-64 jaar	≥ 65 jaar
'Mensen met een goed pensioen moeten gaan meebetalen aan de AOW'			
• helemaal mee eens	3	5	7
• mee eens	33	35	36
• mee oneens	50	41	39
• helemaal mee oneens	14	19	17
Totaal	100%	100%	99%
Aantal mensen (N)	1439	683	465

Merk op dat ten aanzien van de bovenstaande politieke vraagstukken de gebruikte zevenpuntsschaal is ingedikt tot drie categorieën, waarbij 1, 2 en 3 resp. 5, 6 en 7 zijn samengevoegd onder de noemer 'neigen naar' en de middencategorie 4 het etiket 'neutraal' heeft gekregen. Bij de zelfplaatsing in termen van links en rechts zijn de posities 0, 1 en 2 onder 'links' samengebracht, 3 en 4 onder 'gematigd links', 5 is 'centrum', 6 en 7 zijn samengebracht onder 'gematigd rechts' en 8, 9 en 10 onder 'rechts'.

lijk van elkaar verschillen, en dat geen enkele leeftijdsgroep homogeen in haar opvattingen is.

Als in meer algemene ideologische termen van links en rechts gekeken wordt naar de eensgezind onder naar leeftijd onderscheiden groepen kiezers, blijkt dat alle groepen zich verdelen over het totale spectrum. En het mag dan zo zijn dat onder de oudste leeftijdsgroep rechtse kiezers een meerderheid vormen, dat laat onverlet dat een kwart van deze kiezers zichzelf als links positioneert en nog eens 16 procent zichzelf een middenpositie toebedeelt. Zoals bij de afzonderlijke vraagstukken blijkt ook in meer globale politieke oriëntaties het verschil tussen groepen gering en is de verdeeldheid binnen groepen aanzienlijk.

34 Trouwens, zelfs op een onderwerp dat direct raakt aan de problematiek der vergrijzing en betaalbaarheid van de sociale voorzieningen voor de senioren is men, ongeacht leeftijd, ernstig verdeeld. Ook onder ouderen is slechts een krappe meerderheid het oneens met de stelling dat mensen met een goed pensioen moeten gaan meebetalen aan de AOW. Niet te verwaarlozen minderheden van 36 tot 43 procent onder de jongste respectievelijk de oudste hier onderscheiden leeftijdsgroep stemmen in met deze stelling.

Als de vier gepresenteerde vraagstukken inderdaad iets betekenen in termen van onderliggende politieke en electorale scheidslijnen, als de kwalificaties links en rechts nog steeds betekenis hebben, en als de opvattingen met betrekking tot een specifieke aan leeftijd en vergrijzing gerelateerde kwestie serieus worden genomen, dan dringt een enkele conclusie zich toch wel op: verschillen in leeftijd hebben slechts een uiterst beperkte betekenis in termen van oordelen en opvattingen. Geconstateerde verschillen tussen leeftijdsgroepen bleken zeer gering en gingen overigens gepaard met meningsverschillen binnen die groepen.

GRANNY POWER?

Ouderen denken dan niet zo veel anders dan jongeren, maar hoe zit dat met gedrag, in het bijzonder hun kiesgedrag? Je hoeft geen volbloed cynicus te zijn om als politicus of campagnevoerder toch vooral te hopen dat mensen op jouw partij stemmen, bij wijze van spreken los van al hun opvattingen. Gelet op hun kiesgedrag bij de Kamerverkiezingen van 2006 (zie tabel 2), zien we wederom onderlinge

verdeeldheid onder ouderen, en kiesgedrag dat anders is voor de drie leeftijdsgroepen, maar ook hier weer veeleer gradueel dan absoluut. Wel komen de partijen nader in beeld die het meest kwetsbaar zijn voor een initiatief dat zich exclusief op ouderen zou richten of, misschien meer realistisch, voor vergaande onvrede onder ouderen die zich zou kunnen vertalen in electoraal wegloopgedrag.

Het CDA heeft het meest te vrezen: in 2006 stemde 39 procent van de 65-plussers op deze partij, en deze kiezers waren goed voor ruim een

kwart van de totale aanhang van het CDA. Met nog eens ruim een kwart in de leeftijdsgroep tussen de 50 en 65, is van de CDA-aanhang van 2006 een meerderheid de 50 jaar gepasseerd. Voor de PvdA is dit nauwelijks anders. De PvdA deed het in 2006 met 22 procent niet zo erg goed onder de oudste leeftijdsgroep en ook niet beter dan onder de andere twee naar leeftijd ingedeelde groepen, maar met de helft van de aanhang van dat jaar ouder dan 50 jaar is de partij toch relatief kwetsbaar voor een inbraak onder of desertie van haar oudere kiezers. Bij enkele van

Tabel 2 Partijkeuze bij Kamerverkiezingen 2006, resp. opbouw partijen, uitgesplitst naar leeftijd
Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2006

Partijkeuze	< 50 jaar	50-64 jaar	≥ 65 jaar	Totaal / N
CDA	24	26	39	
	48	26	26	100% / 622
PvdA	20	24	22	
	51	31	19	101% / 487
VVD	16	13	11	
	62	24	14	100% / 332
GroenLinks	6	5	2	
	65	26	9	100% / 109
SP	21	17	10	
	64	26	10	100% / 403
D66	1	2	2	
	46	31	23	100% / 39
ChristenUnie	4	4	5	
	51	28	21	100% / 98
SGP	1	1	1	
	67	15	19	101% / 27
PVV	6	5	5	
	59	25	16	100% / 118
PvdD	1	2	2	
	29	44	27	100% / 34
overige partijen	1	2	1	
Totaal / N	101% / 1257	101% / 621	100% / 417	

de in 2006 kleinere partijen zien we een vergelijkbaar beeld (pas op: gebaseerd op een beperkt aantal ondervraagden), maar het lijken aldus toch eerst en vooral de traditionele partijen CDA en PvdA die electoraal ernstig zouden kunnen lijden onder de politisering van leeftijdsgereleerde vraagstukken die de oudere groepen kiezers relatief onder druk zouden zetten.

Electoraal angst bij de gevestigde partijen lijkt al met al vooralsnog overbodig, al zijn met name CDA en PvdA met hun relatief oude kiezersaanhang enigszins kwetsbaar. Echter, zolang ouderen onderling ten aanzien van tal van vraagstukken en in algemene ideologische termen niet op een lijn zitten is er, ook al biedt het Nederlandse politieke en electorale bestel ruime mogelijkheden, in ieder geval weinig reden de reus te vrezen die plots door het Nederlandse electorale landschap zal banjeren. Die reus is in diepe rust. Oudere kiezers zijn als segment van het electoraat verdeeld zoals alle kiezers, zelfs als het gaat om de aanpak van de AOW-problematiek, en als er al gevolgen zullen zijn van de vergrijzing en de politisering van die vergrijzing, dan zijn het uiteenlopende, kleinere gevolgen. Een grijze reus zal zich niet vertonen bij verkiezingen in de nabije toekomst, hooguit hier en daar wat dwergen die op beperkte schaal electorale schade aanrichten bij PvdA en vooral CDA. Overheersend is toch de bevinding die tien jaar geleden al eens geformuleerd werd, en die

luidt dat men ‘niet al te grootse verwachtingen [mag] hebben over deze zogenaamde machtsfactor’, en dat de “granny power” in de politiek van uiterst bescheiden omvang is en blijft.²⁶

Deze conclusie kan zelfs nog worden aangescherpt. Gezien het feit dat leeftijd een zo bescheiden onderscheidend vermogen heeft in politiek-relevante opvattingen en eigenlijk ook in termen van kiesgedrag, is bijzondere aandacht voor de vergrijzing vanuit het perspectief van kiezers en verkiezingen mogelijk misplaatst. Leeftijd doet er niet zo veel toe. Oud en jong denken in hoge mate langs dezelfde lijnen. En in gedrag lijkt convergentie eerder van belang dan divergentie, bijvoorbeeld als het gaat om het feit dat ook ouderen zich in het begin van de 21^e eeuw niet meer vastgeklonken voelen aan een en dezelfde partij en hun eigen bijdrage leveren aan de zo opmerkelijk grote volatiliteit van het Nederlandse electoraat als geheel. De tijd dat oude kiezers trouwe kiezers waren lijkt daarmee ook voorbij — partijen als PvdA en met name CDA mogen zelfs hun aanzienlijke kiezerssegment in de oudere leeftijdsgroepen niet meer als een gegeven beschouwen. Ouderen zijn vitaler en meer divers dan ooit, zo kan op tal van terreinen worden geconstateerd, met als een van de gevolgen dat zij zich in meerdere opzichten relatief ‘jong’ opstellen en gedragen. Voeg aan die terreinen de verkiezingen en hun kiesgedrag maar toe.

- 36
- | | | |
|---|---|--|
| <p>Noten</p> <p>1 C. van der Eijk en M. N. Franklin, 'Potential for contestation on European matters at national elections in Europe', in: G. Marks en M. N. Steenbergen (red.), <i>European integration and political conflict</i>, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 32-50.</p> <p>2 J. van Holsteyn en J. den Ridder, 'Een reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale</p> | <p>belang van Europese integratie', in: H. Vollaard en B. Boer (red.), <i>Euroscopsis in Nederland</i>, Utrecht: Lemma, 2005, 23-43.</p> <p>3 Vgl. C. E. de Vries, 'Sleeping giant: fact or fairytale. How European integration affects national elections', in: <i>European Union Politics</i>, 8/3, 2007, 363-385.</p> <p>4 Aldus <i>de Volkskrant</i>, 2 november 2009.</p> <p>5 Die volgens zijn nazaten trouwens zelf voorstander zou zijn geweest van versobering van</p> | <p>de AOW; zie <i>Trouw</i>, 24 oktober 2009.</p> <p>6 Wouter Bos, 'Beste Frans Schütt, dit is solidariteit', in: <i>de Volkskrant</i>, 26 oktober 2009.</p> <p>7 Vgl. <i>De Telegraaf</i>, 27 oktober 2009.</p> <p>8 Vgl. <i>Trouw</i>, 28 oktober 2009.</p> <p>9 Merk op dat door Nagel, evenals ruim tien jaar daarvoor bij het Algemeen Ouderen Verbond (AOV), bij de naamgeving van de partij nadrukkelijk het net wijder dan alleen over ouderen</p> |
|---|---|--|

- werd geworpen. Omdat de naam AOV toen al enige bekendheid had, kon initiatiefnemer Batenburg echter niet de door hem geprefereerde naam Algemeen Ouderen en Jongeren Verbond gebruiken. Zie V.P. van Stipdonk en J.J.M. van Holsteyn, 'Wat ouderen verbond: Verklaringen van het ontstaan en succes van een nieuwe partij', in: G. Voerman (red.) *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1995*, Groningen: DNPP, 1996, 127-148, p.140.
- 10 *Leidsch Dagblad*, 10 september 2009.
- 11 J.Th.J. van den Berg, 'Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie', in: K. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht: Het Spectrum, 2007, 139-164, p.147.
- 12 S. Hanley, *Pensioners' parties in Eastern and Western Europe: An overview and some theoretical propositions. Paper for presentation at the First International Conference on Minor Parties, Independent Politicians, Voter Associations and Political Associations in Politics*, Birmingham, 29 november-1 december 2007.
- 13 Uit een in 2000 gehouden opinieonderzoek naar mogelijkheden om de AOV op enigerlei wijze overeind te houden bleek dat het laten meebetalen door gepensioneerden aan de AOV minder weerstand zou opleveren dan verhoging van de AOV-leeftijd; zie I. Esveldt e.a., *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk 1983-2000*, Den Haag: NIDI, 2001, m.n. 99-112.
- 14 Vgl. P. Lucardie, 'Prophets, purifiers and prolocutors: Towards a theory on the emergence of new parties', in: *Party Politics*, 6/2, 175-185.
- 15 Vgl. o.a. Hanley, op cit.
- 16 Analytisch te onderscheiden, maar zo nauw samenhangend dat het onderzoek naar nieuwe partijen zowel het ontstaan als het eventuele succes in de beschouwing dient te betrekken; zie S. Hug, 'Studying the electoral success of new political parties: A methodological note', in: *Party Politics*, 6/2, 2000, 187-197.
- 17 Vgl. B.M. Meguid, 'Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success', in: *American Political Science Review*, 99/3, 2005, 347-359.
- 18 Zie voor de meest recente Tweede Kamerverkiezingen van 2006 in dit verband: A.P.M. Lucardie, 'Twee in, dertien uit: Electoraal succes en falen van nieuwe partijen in 2006', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2006*, Groningen: DNPP, 2008, 154-174.
- 19 Van Stipdonk en Van Holsteyn, op cit. Vgl. C. Hauss en D. Ray-side, 'The development of new parties in Western democracies since 1945', in: L. Maisel en J. Cooper (red.), *Political parties: Development and decay*, Beverly Hills: Sage, 1978, 31-58. Het succes van de ouderenpartijen midden jaren negentig van de 20e eeuw was een van de spaarzame uitzonderingen op de regel die luidde dat de ouderenpartijen er nauwelijks in wisten te slagen vertegenwoordigd te raken in de betreffende nationale volksvertegenwoordigingen; zie M. Kohli, 'Age integration through interest mediation: Political parties and unions', in: *The Gerontologist*, 40, 2000, 279-282.
- 20 M. Leyenaar en H. van de Velde, 'Belangenbehartiging door vrouwen: vrouwenpartijen', in: *Acta Politica*, 24/1, 1989, 3-29, p.23.
- 21 J.J.M. van Holsteyn en J.M. den Ridder, *Alles blijft anders: Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21e eeuw*, Amsterdam: Aksant, 2005, m.n. 163-176.
- 22 H. van der Kolk, K. Aarts en M. Rosema, 'Twijfelen en kiezen', in: K. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.), op cit. 211-234, p.213.
- 23 P. Mair, 'Electoral volatility and the Dutch party system: A comparative perspective', in: *Acta Politica*, 43/2-3, 2008, 235-253.
- 24 In *Trouw*, 22 oktober 2009.
- 25 Vgl. H. Pellikaan, S. de Lange en T. Van der Meer, 'Fortuyn's legacy: Party system change in the Netherlands', in: *Comparative European Politics*, 5/3, 2007, 282-302.
- 26 H. van Dalen, 'De politieke (on)macht van ouderen', in: *DEMOS*, 14/4, april 1998.

Van nood naar deugd: kansen na de crisis

De depressie van de jaren dertig, de stagflatie van de jaren zeventig — de geschiedenis wijst uit dat zware crises de opmaat kunnen vormen tot herbezinning op de fundamenten van de sociaal-economische orde.

Zit zoiets ook nu in het vat? **Anton Hemerijck** en **Casper Thomas** schetsen de contouren van een nieuw regime van ‘ingebled globaliseren’: ‘Nationale en internationale instituties moeten in gezamenlijkheid de krachten van de wereldwijde markt temmen.’

Rutger Claassen is minder optimistisch. Nu de recessie voelbaar is, dreigt de kredietcrisis die er de oorzaak van was buiten beeld te raken — en daarmee ook de noodzaak tot hervorming van de financiële sector.

Bovenop stevige politieke maatregelen (zoals een plafond voor bonussen) zou een nieuwe publieke ethiek voor de markt gestalte moeten krijgen, zegt hij in zijn Socrateslezing: ‘Wij moeten financiële markten weer leren zien als “gewone” morele plaatsen, waar dezelfde principes van morele toerekening, schuld en verantwoordelijkheid gelden als overal elders.’

You
Greedy
BASTARDS



Van nood naar deugd (1)

Een nieuwe inbedding voor de markteconomie

ANTON HEMERIJCK & CASPER THOMAS

Diepe economische crises zijn momenten van politieke waarheid. Zij scherpen politieke verschillen aan, vaak met regeringswisselingen als gevolg. Een snelle blik op het buitenland levert recent bewijs: in de Verenigde Staten, IJsland, Tsjechië, Japan, Letland, Griekenland en Duitsland is onlangs, na verkiezingen-in-crisistijd, de politieke koers bijgesteld. Ervaringen uit de vorige eeuw laten zien dat economisch extreem slecht weer tot nog veel ingrijpender veranderingen leidt: in de nasleep van zowel de Grote Depressie als van de stagflatiecrisis in de jaren zeventig veranderde de sociaal-economische orde in de westerse wereld fundamenteel van karakter.

40 De misère van de jaren dertig — depressie, massawerkloosheid, armoede — en de schok van de Tweede Wereldoorlog zetten West-Europese regeringen in de naoorlogse decennia aan tot uitbouw van de gemengde economie. Voortaan aanvaardde de overheid een verantwoordelijkheid voor het temmen van financiële markten en het beteugelen van de sociaal-economische risico's van de moderne industriële economie. West-Europese regeringen kozen voor een proactief en strategisch sociaal-economisch

Over de auteurs Anton Hemerijck is decaan van de faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Casper Thomas is wetenschappelijk medewerker van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Noten zie pagina 48

beleid, met de bedoeling om de vrije markt in te bedden. Dit project was erg succesvol in termen van welvaart, werkgelegenheid (onder mannen weliswaar), inkomensverdeling en sociale en politieke stabiliteit. Deze periode van 'ingebed liberalisme', met zijn sterke verzorgingsstaten, was een tijd van institutie-ontwikkeling (*institution building*), ook internationaal. De Europese economische integratie en de Bretton Woods instellingen IMF en Wereldbank werden opgezet en ontwikkelden zich in samenhang met de gemengde economie in West-Europa en Noord-Amerika.

De oliecrisis van 1973 leidde tot herbezinning op het institutionele arrangement van ingebed liberalisme. Hoge inflatie, werkloosheid en lage groei vormden de eerste aanleiding tot een politieke en intellectuele breuk met de sociaal-economische orde van de naoorlogse jaren. Hoewel premier Den Uyl al in januari 1973 stelde dat de wereld van vóór de crisis niet meer terug zou komen, werd zijn gelijk pas later bewezen. De tweede olieschok in 1979 zette definitief aan tot een gestalt-switch: waar de markt in de periode van ingebed liberalisme gold als beleidsobject dat beteugeld moest worden, werd de markt nu juist als oplossing omarmd voor het probleem van overheidsfalen en een te grote collectieve sector. Er werd gekozen voor een proces van institutionele liberalisering, privatisering en deregulering om publieke uitgaven te beteugelen. Dit maakte de tijd van het neoliberalisme tot een periode van creatieve

institutionele destructie, die overigens ook succesvol was in termen van inflatiebeteugeling, het insnoeren van financieringstekorten en saneren van overheidsschuld, gevolgd door mooie groeicijfers en fikse werkgelegenheidsgroei in de jaren negentig.

Dit beknopte historische exposé maakt één ding duidelijk: er bestaat niet zoiets als een sociaal-economisch regime voor alle seizoenen. Externe schokken, maar ook endogene maatschappelijke veranderingen zoals vergrijzing en technologische innovatie, leiden op gezette tijden tot het aanpassen van de institutionele orde. Ook nu doet deze boodschap opgeld. Wat de huidige crisis echter uniek maakt is de internationale reikwijdte ervan, de snelheid en de omvang van de vraaguitval en de wisselwerking met andere macrotrends zoals klimaatverandering en vergrijzing. De vraag is dus: staan we in de nasleep van de wereldwijde kredietcrisis aan de vooravond van wederom een ingrijpende transformatie, die veel verder gaat dan het re-reguleren van financiële markten?

NASCHOKKEN

Wij zijn van mening dat de huidige crisis voldoende aanleiding geeft tot institutionele herijking, al is dit misschien niet meteen evident. Tot nu toe zijn de effecten van de crisis namelijk slechts beperkt voelbaar geweest. De massawerkeloosheid van de Grote Depressie of de autoloze zondagen van de jaren zeventig vinden bijvoorbeeld nog geen hedendaagse parallel. Het heeft bijna iets onechts: in kranten en in de politiek is het crisis, maar het dagelijks leven verandert op het oog (nog) weinig. Dit komt in belangrijke mate doordat de eerste klappen zo succesvol anticyclisch zijn opgevangen. Ruim monetair en fiscaal beleid, stimuleringsmaatregelen en noodgrepen zoals de deeltijd-ww zorgen voor een relatief zachte landing. Anders dan in de jaren dertig voeren nationale overheden nu geen procyclisch saneringsbeleid en heeft internationale (monetaire en fiscale) coördinatie het gewonnen van de nationalistische reflex

van protectionisme. Op die manier is een totale ineenstorting van de wereldeconomie voorkomen. Petje af voor onze overheden en centrale bankiers! So far, so good. Toch voelt het *terra incognita* van een hyperactieve Keynesiaanse staat onwettelijk en daarom ongemakkelijk — zeker na dertig jaar institutionele liberalisering.

In ieder geval is het veel te vroeg om het einde van de crisis te herauten. Weliswaar dienen zich de eerste voorzichtige tekenen van herstel aan, maar het venijn van crises zit hem in de staart. De krimp van de afgelopen twee jaar en het macro-economische stimuleringsbeleid zullen worden gevolgd door een aantal flinke naschokken die de crisis in de komende periode steeds sterker voelbaar zullen maken.

In de eerste plaats is er de naschok van de afnemende wereldhandel. Financiële deglobalisering is misschien niet zo heel erg — ongebreidelde financiële globalisering en deregulering waren immers de oorzaak van de crisis — maar deze moet niet doorslaan naar de reële sfeer. Op termijn bestaat er natuurlijk het gevaar van protectionisme. Overigens is een terugkeer van nationalistische autarkie vergelijkbaar met die

Er bestaat niet zoiets als een sociaal-economisch regime voor alle seizoenen

uit het interbellum niet waarschijnlijk; daarvoor is het proces van economische internationalisering te ver voortgeschreden. Ook ziet de Europese Commissie streng toe op behoud van de interne markt.

Een tweede naschok is die op de arbeidsmarkt. Werkloosheid volgt de curve van een recessie vaak met enige vertraging. Het ergste is dus nog niet voorbij. Zo verwacht de OECDE dat het werkloosheidspercentage in Europa het komende jaar stijgt tot ruim 10 procent.¹ Nog zorgelijker is de toenemende jeugdwerkloosheid. In veel Europese lidstaten is deze gestegen

tot boven de twintig procent en Nederland blijft in deze niet gespaard: de jeugdwerkloosheid liep het afgelopen kwartaal op tot 11,4 procent, aldus het CBS.²

Een derde naschok betreft de pensioenregelingen, die al vóór de crisis barsten begonnen te vertonen vanwege de vergrijzing. De financiële crisis en de scherpe koersdalingen op de aandelenmarkten hebben het vermogen van de pensioenfondsden danig aangetast. Het gevolg:

Een miraculeuze groeidrijver — zoals de ICT-revolutie in de jaren negentig — is nu niet voorhanden

collectieve pensioenvoorzieningen komen in gevaar. Private pensioenarrangementen, gebaseerd op beleggingen en onroerend goed, is eenzelfde lot beschoren. Deze problemen worden acuter nu de babyboomgeneratie de pensioenge-rechtigde leeftijd bereikt en een zware druk gaat leggen op de AOW.

Ten vierde dreigt een fiscale crisis voor de overheid. De noodzakelijke reddingsoperaties die de crash van 2008 opvingen, trekken een zware wissel op de overheidsbudgetten van de toekomst. Het overeind houden van banken en het uitvaardigen van stimuleringsmaatregelen zijn kostbare exercities die langdurig zullen drukken op de overheidsbegroting. Dit probleem wordt nog eens versterkt door de pensioen- en werkloosheidsproblematiek. Deze vragen om meer overheidsuitgaven terwijl de belastinginkomsten juist verminderen.

42

De vijfde naschok betreft de reële verwachting van een langere periode van lage groei. De crisis heeft de belangrijkste stimuli voor groei van de afgelopen jaren — consumptie en kredietverlening — stevig ingesnoerd. De vraag is wat deze groeidrijver gaat vervangen. Wat is de eenentwintigste-eeuwse pendant van de uitvinding van elektriciteit, de auto en andere duurzame consumptiegoederen? In de jaren

negentig kon de ICT-revolutie stagnatie voorkomen, maar een vergelijkbare miraculeuze groeidrijver is voornamelijk niet voorhanden. Groene technologie is weliswaar een geschikte kandidaat, maar deze industrie zal alleen gedijen met grote investeringen. Het vermogen daartoe is precies wat nu ontbreekt, vanwege het verzwakte kredietsysteem en de grote private en publieke schuldenlast.

Mogelijk zijn ook de opkomende economieën zoals die van India en China nieuwe groeidrijvers. Deze landen bleken de crisis relatief goed te weerstaan: zo rapporteerde China een groei van 8,9 procent over het derde kwartaal van 2009. Toch zijn de kansen op het aanhouden van dit gunstige perspectief beperkt. Dit heeft alles te maken met een te verwachten zesde naschok: sterk stijgende grondstoffenprijzen. De crisis heeft ertoe geleid dat vooral olie plots veel goedkoper is geworden, maar als de economie weer aantrekt en de vraag weer toeneemt, zullen de prijzen opnieuw omhoog worden gestuwd. Dit raakt niet alleen de westerse economieën, maar heeft ook een sterk remmende werking op de opkomende economieën, die voor hun groei erg afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen.

Daarbij zijn er natuurlijk terugkoppelingsmechanismen tussen deze naschokken. Bij een langere periode van lage groei is het banenverlies structureel. Dit leidt tot minder consumptie en tot meer insolventie en hypotheekproblemen, met als gevolg een verdere verslechtering van het economische klimaat en het consumentenvertrouwen. Ook de beperkte fiscale beleidsruimte om deze cascade van naschokken te mitigeren sterkt het vermoeden dat we opnieuw, net als in de jaren dertig en de jaren zeventig, aan de vooravond staan van een fundamentele verandering in onze sociaal-economische orde.

HET VERZET TEGEN VERANDERING

Ingrijpende regimeverandering vergt een politieke interventie — het is niet iets wat aan economische wetmatigheden kan worden

overgelaten. De nieuwe *governance* van de economie dient politiek gearticuleerd en gedragen te worden, zoals dat ook het geval was bij het wederopbouwoptimisme in de jaren van ingebed liberalisme en bij het *no-nonsense* neoliberalisme vanaf de jaren tachtig. Vooralsnog domineert in de politieke arena echter een hang naar de status quo ex ante. Er is niemand die, net als Den Uyl in 1973, er ronduit voor uit durft te komen: 'Die tijd komt niet meer terug!'

De hedendaagse nostalgie kent twee gezichten. In de eerste plaats verlangen bankiers terug naar de vijf jubeljaren waarmee dit decennium begon — de tijd van het snelle en goedkope geld, waarin jaar op jaar enorme groeicijfers werden genoteerd en bonussen tot in de hemel reikten. Ook ministers van financiën en pensioenfondsbestuurders hunkeren naar de groeicijfers van vóór de crisis, als een vlugge oplossing voor hun budgettaire tekorten. Hierdoor is de verleiding groot om de financiële sector tegemoet te komen met goedkoop geld en slechts lichte vormen van verzwaaarde regulering. Daarbij: de macht van de financiële lobby in New York en Londen is sterk verankerd in het politieke systeem.

In de tweede plaats is er de nostalgie naar de knusse naoorlogse verzorgingsstaat. Tegen de achtergrond van globalisering, geïntensiverde Europese economische integratie, migratie, hoge opleidingseisen en de dagelijkse drukte van tweeverdienerhuishoudens dient verzorgingsstaatnostalgie voor velen als een historisch eikpunt dat hun politieke preferenties voedt, zeker nu de crisis de legitimiteit van het neoliberale denken heeft aangetast.³ Neem de discussie over het optrekken van de AOW-leeftijd: tegenstanders zetten zowel het gevaar van 'afbreuk' als het streven naar 'behoud' van de verzorgingsstaat in als argument. Intussen weten partijen op de flanken van het politieke spectrum verzorgingsstaatnostalgie knap in zetten ter versterking van rechts xenofobisch antiglobalisme (Wilders), respectievelijk links antikapitalistisch neoprotectionisme

(SP). Tussen deze beide krachtige sentimenten van restauratie is het voor de middenpartijen, de PvdA in het bijzonder, moeilijk om een heldere positie te articuleren.

Beide restauratieve krachten gedijen echter bij selectieve herinnering, die erom vraagt doorgeprikt en gecorrigeerd te worden. De naoorlogse periode was er weliswaar een van stabiliteit en groei, maar het waren ook zeer sobere jaren van hard werken. Een klein voorbeeld: de zesdaagse werkweek verdween pas in 1960. De hedendaagse verzorgingsstaatnostalgie is doordrenkt van isolationisme en euroscepticisme, die in de jaren vijftig ontbraken. Ook in het politieke centrum manifesteert dat fenomeen zich. Wat wordt vergeten is dat het economische succes van Europese integratie juist sterk heeft bijgedragen aan de ruimhartigheid van sociaal beleid in open economieën als de Nederlandse. Handelsliberalisering en sociale bescherming liepen gelijk op.

Ook het neoliberale tijdperk kent zijn mythes. Alhoewel het neoliberalisme marktwer-

Vooralsnog domineert in de politieke arena een hang naar de status quo ex ante

king nieuwe energie gaf, is de meer recente groei (vanaf de val van de Berlijnse Muur in 1989) op basis van financiële innovatie en kapitaalmarktderegulering, in grote mate illusoir gebleken. Financialisering heeft weinig goeds gebracht voor de reële economie. Bovendien was deze groei verspillend en ongelijk: sinds de jaren negentig werd de inkomensverdeling steeds schever. In veel westerse landen stagneerde de inkomensmediaan en in de Verenigde Staten liep deze zelfs terug in de afgelopen twee decennia. Je zou haast de conclusie moeten trekken dat de inkomensongelijkheid zozeer is toegenomen dat die vandaag de dag de economische groei juist schaadt.⁴

EEN NIEUWE WIND

Voor zowel herstel van ingebed liberalisme als behoud van neoliberalisme geldt dat het ongewenst en zelfs onmogelijk is. Hoewel het misschien voor de hand ligt om de toekomst van het kapitalisme te schetsen als een wereldwijde versie van het naoorlogse ingebedde liberalisme van soevereine nationale politieke economieën, is zo'n perspectief nauwelijks reëel. De (econo-

Het stabiliseren van de financiële sector is goeddeels gelukt, nu breekt de periode van herstructurering aan

mische) globalisering is ver voortgeschreden — niemand krijgt die geest terug in de fles. Een beschaafde mondiale economie moet nu het doel zijn. Mogelijk biedt een regime van 'ingebod globaliseren' ons de gelegenheid afstand te nemen van de scheefgroei van de afgelopen jaren, zonder dat we daarbij vervallen in valse verzorgingsstaatnostalgie.

44 Het vormgeven van een regime van ingebod globaliseren heeft twee kanten. Een eerste vereiste is een stabiel en duurzaam systeem voor internationale samenwerking of *global governance*, waarin verschillende regionale en nationale preferenties op wereldschaal tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Op nationaal niveau is een herijking geboden van de rol van de overheid in het scheppen van de voorwaarden voor zowel economische dynamiek als een rechtvaardige verdeling van levenskansen. Nationale en internationale instituties moeten, kortom, in gezamenlijkheid de krachten van de wereldwijde markt temmen. Dit biedt ruimte voor een politiek-inhoudelijk gesprek over diverse doelstellingen waaronder economische groei, maar ook klimaatverandering en armoedebestrijding.

De crisis heeft een aantal verschuivingen in een stroomversnelling gebracht die laten zien dat de optie van ingebod globaliseren niet kansloos is. Neem de financiële wereld: alhoewel Wall Street vanwege het goedkope geld gemakkelijk vervalt in een overmatig uitdelen van bonussen, zijn 'beteugelen' en 'reguleren' geen vieze woorden meer als er over (financiële) markten gesproken wordt. Het stabiliseren van de financiële sector is goeddeels gelukt, nu breekt de periode van herstructurering aan. Een teken aan de wand is de groeiende overeenstemming over de noodzaak van Europees toezicht — zie het rapport-De Larosière.⁵ Ook maakte de EU onlangs plannen bekend voor het reguleren van de markt voor financiële derivaten en hedgefondsen en pleitte Obama ervoor een plafond te stellen aan bankiersbonussen. Daarbij zullen banken grotere buffers moeten gaan aanhouden.

Daarnaast is een herstel van *global governance* heel duidelijk zichtbaar — zie bijvoorbeeld hoe snel de G8 is vervangen door de G20. Dit gaat gepaard met een geopolitieke en economische machtsverschuiving naar het Oosten. De opkomende economieën van met name China, India en Brazilië worden een steeds belangrijker onderdeel van de wereldeconomie. De roep om een eerlijker zetelverdeling binnen het IMF en de Wereldbank wordt als gevolg daarvan steeds sterker. Bovendien kunnen de opkomende economieën en Rusland niet gemist worden bij het oplossen van de klimaat- en energieproblematiek. Het doet de vraag rijzen of Nederland dogmatisch moet vasthouden aan een eigen zetel in de internationale instituties van *global governance* en of het niet beter is om te zetten op twee stemmen voor Europa — één voor de Eurozone en één voor de rest van de interne markt.

Als gevolg van de crisis is ook de aandacht — in positieve zin — voor sociaal beleid terug van weggeweest. Dit geldt niet alleen voor Europa, maar ook voor de Verenigde Staten en China, waar Europees sociaal beleid op het terrein van pensioenen en gezondheidszorg een belangrijke inspiratiebron is. De noordelijke lidstaten van

de Europese Unie laten zien dat later en flexibel pensioneren in combinatie met investeren in kinderen en carrièrevriendelijk gezinsbeleid de beste garantie biedt voor een houdbare en goede ouderdagsvoorziening.

Hernieuwde aandacht voor sociaal beleid is hard nodig: voor het eerst in honderd jaar is in Nederland een grote meerderheid van de volwassenen van mening dat hun kinderen het slechter zullen krijgen dan zichzelf.⁶ Om deze angst weg te nemen is het van vitaal belang meer aandacht te geven aan hoe sociaal beleid interacteert met vruchtbaarheid, onderwijs en de brede kwaliteit van het arbeidsaanbod. Dit begint bij investeringen in onderwijs — in de kinderjaren wordt immers de basis gelegd voor de latere levenskansen van burgers. Ook om Europa concurrerend te laten blijven in de nieuwe wereldwijde kenniseconomie moet beleid zich richten op het maximaliseren van leervermogens van kinderen en jongeren: wil Europa straks serieus toegevoegde waarde kunnen blijven creëren in het productieproces, dan is een goed opgeleide beroepsbevolking vereist. Naast de kwaliteit van het onderwijs is de toegankelijkheid ervan belangrijk. Dit vraagt om goede doorstroommogelijkheden en — in Nederland — om uitstel van selectie, om zo kansengelijkheid te vergroten. Verder behoren systemen voor levenslang leren verder ontwikkeld te worden om werknemers ertoe in staat te stellen gedurende hun hele loopbaan inzetbaar te blijven. Het nieuwe accent op menselijk kapitaal veronderstelt tevens dat hogere eisen worden gesteld aan het lerarenkorps, wat noopt tot extra investeringen in de kwantiteit en kwaliteit daarvan: geen hoogstaand onderwijs zonder gemotiveerde en goed opgeleide leraren.

Het is nodig om de kosten die kinderen met zich mee brengen meer te socialiseren, om de stagnatie in de bevolkingsgroei — met alle consequenties van dien voor economische groei en intergenerationele solidariteit — te remmen. Het verlagen van de kosten voor ouders (bijvoorbeeld via het bieden van kwalitatief hoogstaande en breed toegankelijke

voorschoolse, tussenschoolse en naschoolse educatieve voorzieningen) kan helpen de trend van een dalende vruchtbaarheid in Europa te keren. Bovendien staat hier ook de houdbaarheid van een ruimhartige verzorgingsstaat in een vergrijzende samenleving op het spel. Deze vereist voldoende goedopgeleide en hoogproductieve werknemers in de toekomst; jongeren met onderontwikkelde cognitieve capaciteiten en beperkte scholing zullen juist de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt van morgen worden. Onderinvesteren in kinderen kunnen we ons simpelweg niet permitteren.

Naast verschuivingen in sociaal beleid zijn ook veranderingen in de wetenschap zichtbaar. In intellectueel opzicht lijkt de economische wetenschap zich te revancheren als een oprecht empirische sociale wetenschap, na te zijn vastgelopen op het spoor van de rationele verwachtingen en de efficiënte markttheorie. Er zijn nog maar weinig economen die onvoorwaardelijk durven te beweren dat markten zichzelf reguleren, stabiliseren en daarmee

Als gevolg van de crisis is de aandacht voor sociaal beleid terug van weggeweest

legitimeren. Er is hernieuwde aandacht voor de irrationele en onvoorspelbare marktfactoren die Keynes *animal spirits* noemde. Economische vraag is nu zeker zo belangrijk als aanbod. Ook over de verhouding staat/markt wordt niet langer dichotoom gedacht: meer van het een is niet langer minder van het ander. Markten zijn bovendien niet langer in theorie allemaal gelijk. Arbeidsmarkten en financiële markten zijn als instituties onvergelijkbaar en veronderstellen verschillende vormen van sociale en publieke kaderstelling en regulering. Financiële stabiliteit gaat verder dan inflatiebeteugeling.

Deze signalen die wijzen op regimeverandering vertalen zich reeds politiek. Neem

de discussie die Stiglitz, Sen en Fitoussi (in opdracht van de Franse president Sarkozy) hebben aangezwengeld over de grenzen van het denken in termen van Bruto Nationaal Product en economische groei als maatstaf voor sociale vooruitgang.⁷ Hun pleidooi komt er in wezen op neer dat — net als in de hoogtijdagen van het ingebedde liberalisme — inhoudelijke doelen als werkgelegenheid, gezondheid, ontplooiingskansen, armoedebestrijding en het tegengaan van klimaatverandering op gelijke voet moeten worden gesteld met economische groei. Aan de hand van sociale indicatoren en indices op deze terreinen kan worden beoordeeld of beleid duurzaam is voor economie, maatschappij en

De signalen die wijzen op regimeverandering vertalen zich reeds politiek

milieu.⁸ Zoals Jacques Delors opmerkt, is de huidige crisis mogelijk een verkapte zegen voor de zoektocht naar nieuwe indicatoren. Het uitblijven van groei dwingt politici ertoe bij het ontwerpen van beleid nieuwe maatstaven voor de kwaliteit van het bestaan te hanteren, om zo het electoraat voor zich te winnen.⁹

46 Van een laatste belangrijke verschuiving die zich aan het voltrekken is lijken veel nationale politici nog niet overtuigd: de crisis zet Europa in het brandpunt van de politiek. De crisis heeft helder aan het licht gebracht hoezeer Europese lidstaten economisch met elkaar verweven zijn. Vooral de euro heeft zijn kracht bewezen als stabiele valuta in moeilijke tijden. Onder leiding van Jean-Claude Trichet heeft de Europese Centrale Bank vanaf midden 2007 een krachtig, flexibel, responsief en soms onorthodox crisisbeleid van monetaire verruiming gevoerd, ondanks stevige kritiek uit Duitsland. De ervaring van de crisis leert dat ook de nieuwe, kleinere lidstaten zo snel mogelijk toegang moeten krijgen tot de EMU. De economische

vervlechting van Europa veronderstelt meer dan voorheen een gezamenlijk Europees antwoord op de naschokken van de crisis. Wil Europa met zijn interne markt en de EMU sterker uit de crisis te voorschijn komen, dan moet een gecoördineerde aanpak worden ontwikkeld. Dit vereist nauwere samenwerking tussen Europese ministers van financiën en afspraken over stimuleringsmaatregelen en exit-strategieën.

DE KEUZE VOOR EUROPA

Een van de belangrijkste voorwaarden voor effectief en legitiem ingebed globaliseren is het afschudden van de heersende eurosceptis. Laf politiek meeliften op het sentiment over hoe Europese economische integratie ten koste gaat van nationale sociale bescherming geeft geen pas. Bovendien wakkert die houding rechtse xenofobie en links protectionisme juist aan. Beter is het om hervormingsverzet — dat is gebaseerd op achterhaalde vooroordelen — als problematisch aan de kaak te stellen en tegelijkertijd met gezag consensus en draagvlak te ontwikkelen voor fundamentele herijking.

Natuurlijk kwam de crisis voor de Europese Unie op een bijzonder ongelukkig moment. De Unie had te lijden onder een zwak verdrag (Nice), weinig interne cohesie sinds de uitbreiding van 2004, impopulariteit bij het brede publiek en een smalle Lissabon-agenda die enkel oog heeft voor groei, banen en structurele hervormingen. Hier openbaart zich de tragiek van Europa: hoewel de EU de wereldeconomie programmatisch veel te bieden heeft op het terrein van economische coördinatie, de inbedding van een interne markt, regionale monetaire stabiliteit, modern sociaal beleid en een ambitieus klimaatbeleid, kan ze naar binnen en naar buiten geen politiek-institutionele vuist maken.

Effectieve macro-economische *governance*, fiscale coördinatie en sturing en financiële marktregulering zullen in ieder geval meer op Europees niveau moeten plaatsvinden. Ook zou het goed zijn om op dat niveau een vertrouwenwekkend budgettair kader te ontwikkelen, waarbij sociale

investeringen, met in potentie een groot rendement, worden ingeboekt als investeringen en niet als consumptieve publieke uitgaven. Op termijn zal de Europese economische gemeenschap, al is het met vallen en opstaan, een politieke unie moeten worden die haar programmatisch gezag kan paren aan institutionele kracht.

De levensvatbaarheid van een institutioneel sterk en meer politiek Europa hangt uiteindelijk af van de steun die burgers eraan geven. Die steun kan alleen worden verkregen op basis van een robuuste notie van sociale rechtvaardigheid en vertrouwen in de toekomst. Het is dus van existentieel belang voor de toekomst van de Europese economie en maatschappij om vorm en inhoud te geven aan een meer 'zorgzaam' sociaal Europa — ook om te laten zien dat Europa geen globaliseringsbedreiging van dichtbij is. In een wereld van geïntensiverde beleidsconcurrentie en vergrijzing horen daar nieuwe vormen van sociale weerbaarheid bij, zoals een genereus stelsel van sociale verzekeringen, hoogwaardig onderwijs en maatschappelijke dienstverlening voor tweeverdieners met kinderen.

HET GLAS HALFVOL

Bovenstaande embryonale ontwikkelingen — meer aandacht voor (internationale) financiële regulering; een breder kader van *global governance*; de herontdekking van sociaal beleid, ook in China, Brazilië en de VS; de loutering van de economische wetenschap; de zoektocht naar nieuwe indicatoren om de kwaliteit van economie en samenleving mee te beoordelen; het toegenomen belang van Europa — vormen de contouren van een nieuwe inbedding voor de internationale markteconomie. Op nationaal niveau is het — zeker in het licht van de vergrijzing — zaak te blijven investeren in flexibele arbeidsmarkten die sterk gericht zijn op activering, om herhaling van de trend van de jaren tachtig, toen veel werknemers uiteindelijk permanent buiten de arbeidsmarkt werden geplaatst, te voorkomen. Pas als de werkloosheid afneemt is een exit-strategie geboden. Daarbij

hoeft niemand kinderachtig te doen over de kosten: een crisis als de huidige maak je eens per generatie mee. Het kan dan best tien jaar duren om een begrotingstekort weg te werken — ook dat is de les van de jaren tachtig.

De Europese economische gemeenschap moet een politieke unie worden die programmatisch gezag paart aan institutionele kracht

Al met al is het glas eerder halfvol dan halfleeg: er is weliswaar sprake van crisis, maar er zijn tekenen die erop wijzen dat een regime van ingebed globaliseren mogelijk is. Of deze eerste, postcrisis-aanzet daadwerkelijk wordt gevolgd door regimeverandering, hangt sterk af van de mate van durf en zelfvertrouwen in de politieke arena. Nogmaals: de politiek is aan zet, niet de banken, werkgevers- of werknemersorganisaties. Om blijvende maatschappelijke steun voor een nieuw institutioneel tijdperk te verwerven, moet de Europese Unie sociale geloofwaardigheid uitstralen en moeten Europese leiders zich realiseren dat de crisis nog niet voorbij is, ondanks macro-economische stabilisatie. Dit vraagt van hen dat zij een proactief en strategisch postcrisis-langetermijnbeleid ontwikkelen én dat zij over hun nationale schaduw heen stappen. Die keuze veronderstelt niet alleen politieke *courage*, maar ook institutionele verbeeldingskracht. Laten we hopen dat we niet, naar analogie van de oliecrises van de jaren zeventig, een tweede kredietcrisis nodig hebben om lopende veranderingen in het denken om te zetten in effectief politiek handelen en regimeverandering.

Dit artikel is gebaseerd op het boek 'Aftershocks. Economic crisis and institutional choice' onder redactie van Anton Hemerijck, Ben Knapen en Ellen van Doorne (Den Haag: WRR, 2009).

Noten

- 1 OECD (2009), *Economic outlook*, no. 86.
- 2 CBS Persbericht, PB09-051, 21 juli 2009.
- 3 Zie: M. Elchardus (2009), 'Social discontent in European welfare states', in: A. Hemerijck, B. Knapen en E. van Doorne (red.), *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 145-154.
- 4 Dit is de visie van onder anderen Jean-Paul Fitoussi. Hij beschouwt inkomensongelijkheid dan ook als de oorzaak van de crisis. Om koopkracht te behouden zagen huishoudens zich genoodzaakt te ontsparen en schulden te maken, aldus Fitoussi. Richard Sennet maakt een vergelijkbaar punt. Hij wijst erop dat veel van de Amerikaanse creditcardschulden niet het gevolg waren van overmatige consumptie, maar van uitgaven aan ziektekosten. De toename in private schuld tot onhoudbaar niveau was een belangrijke oorzaak van de crisis. Zie: J. Fitoussi, 'The problem of social deflation' en R. Sennet, 'The moral bankruptcy of new capitalism', in: Hemerijck, Knapen en Van Doorne (2009).
- 5 *Report by the high level group on financial supervision in the EU*, onder voorzitterschap van Jacques De Larosière, februari 2009.
- 6 *Eurobarometer 70*, Nationaal Rapport Nederland, herfst 2008.
- 7 Zie: J. Stiglitz, A. Sen en J. Fitoussi (2009), *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Zie ook: J. Stiglitz, A. Sen en J. Fitoussi (2009), *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress revisited*, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- 8 Tony Atkinson pleit er bijvoorbeeld voor om meer gebruik te maken van het OECD Health Data onderzoek. Dit onderzoek verzamelt en vergelijkt gegevens of prestaties van de gezondheidszorg in dertig landen, om zo het portfolio van indicatoren van welzijn te kunnen uitbreiden. Zie: T. Atkinson, 'A stress test for the welfare state', in: Hemerijck, Knapen en Van Doorne (2009).
- 9 Zie: J. Delors, 'Rekindling the spirit of cooperation', in: Hemerijck, Knapen en Van Doorne (2009).

Van nood naar deugd (2)

Van morele vrijstelling naar morele vergunning

Een publieke ethiek voor de financiële markten

RUTGER CLAASSEN

Enkele jaren geleden kwam een medewerker van onze bank, nog jong en erg nerveus, bij ons thuis op bezoek voor een ‘financiële check-up’. Het werd voor hem een teleurstellend gesprek. Alle basale verzekeringen en rekeningen hadden wij al. Daarom vroeg hij mijn vrouw en mij of we niet een aanzienlijk bedrag opzij zouden willen zetten voor onze droom: een mooie boot, een hoger pensioen, een tweede huisje? Toen we hem duidelijk maakten een dergelijke geldverslindende droom niet te hebben, was hij oprecht verbaasd. Hij had al snel door dat hij aan ons niets zou verdienen, en we babbelden nog wat na. We kwamen te spreken over een of andere ingewikkelde financiële constructie. Ik moet u helaas het antwoord schuldig blijven op de vraag wat het nu precies was, want alleen zijn reactie is me bijgebleven: ‘Dat mag niet van de ethiek.’ Hij wist niet dat ik ‘in de ethiek werkte’ — dat idee zou voor hem waarschijnlijk net zo vreemd zijn geweest als zijn antwoord voor mij was. Bij nader doorvragen bleek hij te bedoelen dat de *compliance code* van de bank die constructie verbood. Hij riep daarmee bij mij het beeld op

Over de auteur Rutger Claassen is redacteur van *S&D* en als politiek filosoof werkzaam bij het Instituut Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Noten zie pagina 57

van een bankier met twee boeken op zijn bureau: het wetboek en de *compliance code*. Iets dat in één van beide boeken staat, kan niet door de beugel. Daarmee wordt ethiek ge-outsourced — ethische geboden kun je opzoeken net als de bepalingen in het wetboek van strafrecht. En daarmee geldt omgekeerd: zolang iets niet in het boek staat, gaat het per definitie wél door de beugel.

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis is alles voorwerp van debat geworden; van de meest gedetailleerde regulering in de financiële sector tot de meest fundamentele wetten van het kapitalisme. Economische analyses stonden daarbij voorop. Als de ethiek al ter sprake kwam was het meestal in simplistische termen, waarin de grenzeloze hebzucht van de bankiers werd gehegeld. Ik wil een poging doen onze gedachten over de morele kant van de crisis aan te scherpen. Daarbij zal ik verdedigen dat het morele kernprobleem niet zozeer hebzucht is, maar een verkeerde visie op de verdeling van morele verantwoordelijkheid. Het probleem is niet zozeer een gebrekkige *persoonlijke ethiek* bij enkele bankiers, maar een gebrekkige *publieke ethiek* voor de markt bij ons allen. Die publieke ethiek zal ik de ethiek van de morele vrijstelling van de markt noemen. Ik zal ervoor pleiten deze te vervangen door een ethiek van de morele vergunning.

49

VRIJSTELLINGS- VERSUS
VERGUNNINGSETHIEK

De vrijstellingsethiek houdt in dat spelers in de markt ontheven zijn van morele verantwoordelijkheid. Dit is de dominante visie in onze samenleving, en ook in de ethiek. Marktpartijen hoeven geen rekening te houden met morele overwegingen, zoals gewone mensen buiten de markt dat wel moeten. Stelt u zich de ontheffing voor zoals wanneer een burger ontheffing krijgt van identificatieplicht of inburgeringsplicht. De plicht geldt voor alle anderen, maar niet voor hem. Dit geloof in de morele vrijstelling van de markt vormt de kern van de liberale visie op de markteconomie.

Natuurlijk moeten de spelers op de markt zich wel aan de wet houden. In de wet staan morele geboden en verboden die voor iedereen gelden. Ik mag een ander niet vermoorden, bestellen of mishandelen, en die verboden gelden op de markt net zo goed als daarbuiten. Maar verder is de markt volgens de vrijstellingsethiek een 'moraalvrije zone'.¹ Vergelijk dit met een alledaagse situatie. We lopen op straat en zien iemand in nood: een oud vrouwtje wordt onwel, een kind dreigt te verdrinken, een bedelaar vraagt om geld. In zulke gevallen gelden bepaalde morele plichten. Op de markt is dat anders. Als onze concurrent op de hoek failliet dreigt te gaan, bieden we niet aan hem te helpen. Zijn faillissement is precies ons doel. Als de barman een stomdronken klant nog een biertje aanbiedt, geen probleem. De klant is zelf verantwoordelijk; en de tent moet wel draaien. 'Zou je deze deal zélf sluiten, als jij de klant was in deze transactie?' Die bij uitstek morele vraag hoeft de verkoper zich niet te stellen. Zijn amorele houding is op de markt geoorloofd.

50

Tegenover deze vrijstellingsethiek plaats ik een ethiek die uitgaat van het idee van een morele vergunning. Markten opereren onder een morele vergunning die zij verkrijgen van de samenleving waarin ze zijn ingebed.² De basispositie is er niet één van impliciete vrijstelling, maar van een expliciet fiat dat marktspelers per-

manent moeten verdienen. Er zijn twee verschillen met de vrijstellingsethiek. Ten eerste wordt een vergunning alleen verleend voor bepaalde doeleinden. Alleen die zijn moreel in de haak, de rest is verboden. Het is dus geen algemene *carte blanche*. Ten tweede kan een vergunning altijd weer worden ingetrokken. Waar een ontheffing voor onbepaalde tijd geldt, moet een vergunning telkens opnieuw worden verlengd.

Het principe van de morele vergunning moet u — net als de morele vrijstelling — begrijpen als een metafoor. Het gaat niet per se om echte, juridische vergunningen, zoals een verblijfsvergunning voor buitenlanders of een vergunning voor een marktkraampje op het dorpsplein. Toch is de analogie leerzaam. Zulke juridische

Het probleem is niet zozeer een gebrekkige persoonlijke ethiek bij enkele bankiers, maar een gebrekkige publieke ethiek voor de markt bij ons allen

vergunningen bieden eveneens alleen aanspraak op de rechten die in de vergunning bepaald zijn, kunnen worden opgezegd als de vergunninghouder buiten zijn boekje gaat, en moeten periodiek vernieuwd worden op basis van een recente beoordeling door de vergunningverlener. Die houdt daarmee de touwtjes in handen. Zo'n morele vergunning geeft filosofische handen en voeten aan het idee van dienstbaarheid aan de samenleving dat ook in het humanisme een belangrijke plaats kent. Het maakt duidelijk dat de uitoefening van individuele autonomie op de markt, hoe belangrijk ook, nooit absoluut kan zijn.

Van vrijstellingsethiek naar vergunningsethiek — laten we eens bekijken wat deze stap betekent voor een morele beoordeling van de kredietcrisis. Achtereenvolgens komen de rol van de bankproducten, de bonussen en de belastingbetaler aan bod.

DE BANKPRODUCTEN

De eerste en meest directe aanleiding van de financiële crisis lag in de verstrekking van ondeugdelijke bankproducten. De belangrijkste feiten zijn bekend. Er waren banken in de vs die (zgn. 'sub-prime') hypotheeklen verschaften aan personen die onvoldoende kredietwaardig waren. Daardoor vormden deze hypotheeklen een groot risico, zowel voor de banken die ze aanboden als voor de consumenten die ze kochten. Vervolgens werden deze hypotheeklen herverpakt en doorverkocht ('securitisatie') aan andere financiële instellingen, om zo de risico's te verspreiden. Voor de kopers van deze *securities* was het risico daardoor echter volstrekt niet meer te achterhalen. Kredietbeoordelaars (*rating agencies*) gaven met behulp van ingewikkelde computermodellen voor deze producten echter een gunstige risico-inschatting, waarin de kans dat grote hoeveelheden hypotheeklen nooit zouden worden terugbetaald, stelselmatig werd onderschat.³ De problemen braken uit toen grote aantallen consumenten hun hypotheek niet meer konden betalen. Zij waren bijvoorbeeld gelokt met een kunstmatig lage rente voor één of twee jaren, waarna die rente plotseling sterk steeg, met het voorspelbare gevolg dat hun inkomen niet toereikend was om aan de betalingsverplichtingen te voldoen. De rest is geschiedenis.

Wat is nu het *morele* probleem met deze producten? Volgens een vrijstellingsethiek is er zoiets als een 'minimale marktmoraal'. Marktspelers moeten zich aan hun contracten houden, eerlijke informatie geven over hun producten, meedenken met hun klanten en betrouwbare zakenpartners zijn. Deze minimale normen zijn nodig om de markt goed te laten functioneren en we vinden op elke markt dan ook vele marktpartijen die zich hieraan houden. Dat de vrijstellingsethiek van het bestaan van zo'n minimummoraal uitgaat, lijkt in tegenspraak met de centrale stelling van deze ethiek die ik eerder noemde: dat er helemaal geen moraal is op de markt. Die tegenstelling is echter schijn. Kenmerkend voor de vrijstellingsethiek is namelijk dat marktpar-

tijen elkaar niets kunnen verwijten als zij zich niet aan deze minimumnormen houden. De eindverantwoordelijkheid ligt altijd bij marktpartijen zelf om op hun hoede te zijn. Hun vrijwillige toestemming wanneer zij contracten aangaan, maakt het voor hen onmogelijk zich achteraf te beklagen. De minimumnormen zijn handig om het economisch verkeer soepel te laten verlopen, maar ze vormen voor de vrijstellingsethiek geen basis voor een *morele* veroordeling. Als beide partijen bij een transactie maar vrijwillig hebben gehandeld, is *moreel* alles in orde.

Natuurlijk zullen verkopers soms proberen om mensen te laten instemmen met transacties die dubieus zijn. Iedereen die wel eens naar consumentenprogramma's als *Kassa* of *Radar* kijkt, weet dat er altijd pogingen tot bedrog en oplichterij zullen zijn. Voorstanders van de *morele* vrijstelling echter menen dat het zogenaamde 'reputatiemechanisme' ervoor zorgt dat de spelers zich wel van de meest nare praktijken onthouden. Publiciteit in allerhande media zal ervoor zorgen dat het niet loont om *morele*

'Zou je deze deal zélf sluiten, als jij de klant was?' Die bij uitstek morele vraag hoeft een verkoper zich niet te stellen

verantwoordelijkheden te ontlopen. Niemand wil als een bedrieger bekend staan, want dan lopen de klanten weg. Onbetrouwbare zakenpartners schieten zichzelf in de voet en zullen door de concurrentie geëlimineerd worden. Daardoor lopen op de markt op de lange termijn eigenbelang en *moreel* gedrag keurig parallel. Volgens de vrijstellingsethiek zuiveren markten immoreel gedrag uit. Ze zijn in *moreel* opzicht zelfregulerend.⁴

Minister Bos verwoordde dit gedachtegoed kernachtig tijdens de laatste Algemene Financiële Beschouwingen. Hij kreeg toen veel aandacht

voor zijn uitspraak dat provisies op koopsompolissen van 80% 'totaal idioot' zijn. Veelzeggender is echter wat hij direct daarna zei, toen Kamerlid Irrgang van de Socialistische Partij hem vroeg of totaal idiote dingen niet verboden moeten worden: 'Ik ben bang dat precies dit het verschil is tussen de SP-fractie en de rest van de Kamer. Nee, er gebeurt helaas een heleboel idioots in deze wereld wat wij niet verbieden. Je kunt daarbij mensen een eigen verantwoordelijkheid

Volgens de vrijstellingsethiek zuiveren markten immoreel gedrag uit — ze zijn in moreel opzicht zelfregulerend

geven en mensen kunnen die verantwoordelijkheid prima aan. (...) De ervaring tot nu toe leert dat mensen zelf wel inzien dat zij bepaalde producten niet moeten afnemen als je helder maakt hoeveel provisie ze daarvoor moeten betalen.⁵

De vergunningsethiek maakt een andere analyse. In de kern gaat het erom dat hypotheekverstrekkers hun klanten hebben misleid over de risico's van de producten die ze aanschaffen. Die misleiding is moreel onaanvaardbaar wanneer marktpartijen onderling sterk verschillen in kennis, informatie, intelligentie en onderhandelingscapaciteiten. Bij complexe financiële producten is dat al snel het geval. Waar menigeen in de bankwereld zelf de risico's niet eens kon doorgronden, kan van consumenten niet verwacht worden dat zij dat wel kunnen. Dat maakt het hoogst problematisch terug te vallen op de vrijwillige toestemming van consumenten. Zij zijn de zwakkere marktpartij en behoeven bescherming tegen de streken van sterkere marktpartijen. Dat een dergelijke bescherming niet alleen in de vs nodig is, hebben de afgelopen maanden wel bewezen. Ook in Nederland hebben we met de koopsompolissen van DSB een sterk staaltje gezien van de schade

die aan vele gezinnen werd aangericht door malafide verkooppraktijken. Het reputatiemechanisme waarop de vrijstellingsethiek zich beroept functioneerde in de financiële sector overduidelijk niet. Vele van de meest risicovolle banken hadden een uitstekende reputatie.⁶ De ondoorzichtigheid van de producten maakte het voor klanten haast ondoenlijk deze goed te beoordelen. Als alle grote spelers in de markt daaraan meedoen, en toezichhouders ook niet aan de bel trekken, heeft de klant niet echt de mogelijkheid om slechte banken te bestraffen door weg te blijven.

Gebeurde een dergelijke misleiding bewust? Dat hoeft niet. Wellicht waren de verkopers zelf ook overtuigd dat hun producten solide waren. Voor een *morele* beoordeling maakt dat echter niet uit. Het gaat er niet om welke risico's geldverstrekkers daadwerkelijk zelf hebben gezien. Waar het om gaat is of zij die risico's *hadden moeten zien*. Dat is een belangrijk onderscheid dat in het morele en juridische verkeer zeer gebruikelijk is. Als een auto door rood rijdt en een fietser aanrijdt is hij aansprakelijk, ook als hij zegt dat hij het rode licht 'niet gezien heeft'. Hij wordt geacht het rode licht gezien te hebben. Dat hoort bij de bekwaamheden die hij geacht wordt als bezitter van een rijbewijs te hebben. Voor een bankier geldt iets soortgelijks. Iedereen die enkele avonden spendeert aan het lezen van beschrijvingen van de geschiedenis van financiële crises, weet hoe desastreus speculatie met tulpen, huizen of internet *start-ups* kan uitpakken.⁷ Van bankiers kan bekendheid met deze literatuur zeker verwacht worden. Bieden zij toch dergelijke producten aan, dan is sprake van moreel falen.

Een vergunningsethiek zou daarom de zaken omdraaien. Banken zouden, zoals o.a. de econoom Willem Bouter voorstelt, net als bij medicijnen het geval is vooraf toestemming moeten krijgen voor het op de markt brengen van nieuwe producten. Die toestemming wordt pas verleend na een langdurige testfase. Alle niet geaccrediteerde producten zijn verboden.⁸ De vergunningsethiek is hier meer dan een

metafoor. Zij vraagt om een letterlijke, juridisch afdwingbare vergunning voor financiële producten. Het toezicht achteraf wordt daarmee vervangen door toezicht vooraf, de specifieke vergunning komt in de plaats van een algemene ontheffing, omdat die slechts kan worden ingetrokken als de schade al is aangericht. In allerlei andere sectoren vinden we het volstrekt normaal dat er grenzen zijn aan de ondernemersvrijheid ten behoeve van de bescherming van consumenten. Het is tijd aan de *status aparte* van de financiële sector een einde te maken.

DE BONUSSEN

Een tweede probleem dat aan de wieg stond van de kredietcrisis was het verstrekken van omvangrijke bonuspakketten aan het topmanagement en de tophandelaren van financiële ondernemingen. De vrijstellingsethiek is ook hier glashelder: bonussen in de financiële sector zijn betalingen aan werknemers door commerciële bedrijven. Er is geen enkele grondslag om daar een moreel oordeel over te hebben. Moeten we ons daarbij neerleggen?

Het morele karakter van bonussen is een lastig onderwerp. Waarschijnlijk komen nergens zo zeer tegengestelde principiële intuïties over wat juist is en wat niet aan het licht. De morele kern van het bonusprobleem lijkt mij te zijn dat bonussen een manier van zakendoen stimuleren waarin winstmaximalisatie het hoogste gebod wordt, zowel op het niveau van het bedrijf als voor de persoon die de bonus ontvangt.⁹ Dat leidt tot een basale omkering van het doel van economische activiteit, waar filosofen van Aristoteles tot Marx al voor waarschuwden.¹⁰ Oorspronkelijk is het doel van een economische prestatie het bevredigen van menselijke behoeften, waarbij een al dan niet bescheiden winst aan het eind van de dag slechts een middel is (een winst die weer kan worden geherinvesteerd om zodoende nog meer behoeften te bevredigen). Maar nu wordt het doel het vermeerderen van kapitaal, en het bevredigen van behoeften van klanten, werk-

nemers, leveranciers en anderen wordt daartoe een willekeurig middel. Hier komt de hebzucht om de hoek kijken.¹¹

Dit mechanisme is niet uniek voor financiële markten. Als ik een groep studenten vraag 'waarom geeft een leraar les?', krijg ik meestal een antwoord in de trant van 'omdat hij leerlingen iets wil bijbrengen'. Het doel van zijn vak wordt geformuleerd in de waarde van de inhoudelijke dienst die hij levert. Als ik hen vraag: 'waarom verkoopt een schoenenfabrikant schoenen?', zeggen ze: 'om winst te maken'. We kunnen beide motieven in de praktijk moeilijk scheiden. Natuurlijk geeft de leraar óók les om zijn salaris te ontvangen en werkt de schoenenfabrikant óók om mooie schoenen te produceren waar hij trots op kan zijn. Toch veronderstellen we dat het externe motief (winst) voor marktspelers vooropstaat, en het interne motief voor anderen. En deze veronderstelling leidt tot een *self-fulfilling prophecy*. Als je mensen in de marktsector wijsmaakt dat het hun vóór alles om de winst gaat, zullen zij zich daar op den duur naar gaan gedragen.

Als je mensen in de marktsector wijsmaakt dat het hun vóór alles om de winst gaat, zullen zij zich daarnaar gaan gedragen

Maar wat is daar nu precies verkeerd aan? De voorstanders van de morele vrijstelling van de markt zouden kunnen zeggen: 'het siert een mens wellicht niet, om zo zijn eigen inkomen boven alles te stellen, maar het is toch geen kwaad? Wie zijn wij om een oordeel te vellen over wat een ander motiveert zijn werk te doen?' Aristoteles' antwoord hierop is voor ons vandaag de dag problematisch. Hij betoogde dat het streven naar telkens meer winst 'onnatuurlijk' is, omdat het bevredigen van behoeften het 'werkelijke' doel van de economie is. Maar is

het winststreven wel onnatuurlijker dan dat intrinsieke motief? Dat is lastig hard te maken. Ik zou het morele probleem met bonussen daarom anders lokaliseren. De bonus is niet zozeer intrinsiek immoreel, maar hij moedigt immoreel gedrag aan. Het kwaad van de bonus is dus een afgeleid kwaad. Ze stimuleert het nemen van onverantwoorde risico's, waardoor vele anderen gedupeerd kunnen worden. De neiging ontstaat om de winst op korte termijn op te drijven, waar later pas zal blijken dat de handel niet zo goed was als hij leek. Innovaties worden in de markt gezet die geen toegevoegde waarde voor de economie als geheel blijken te hebben. De zaken worden op korte termijn mooier afgespiegeld dan ze werkelijk zijn. Bedrog en fraude worden zeer winstgevend en daarmee verleidelijk. Als dat uitkomt zijn de betrokkenen allang weer vertrokken. Hier ontbreekt een elementaire wederkerigheid: de bonusontvanger heeft de lusten, anderen de lasten.

Welke conclusies moeten we verbinden aan deze morele overwegingen? Een vergunningsethiek moet het toekennen van bonussen aan concrete, juridische vergunningen onderwerpen. Een beroep op vrijwillige matiging is niet genoeg. De belangrijkste reden daarvoor is dat alleen regulering in staat is om het eeuwig terugkerende argument van de arbeidsmarkt

Bonussen moeten aan concrete, juridische vergunningen worden onderworpen

54

van zijn kracht te ontdoen. Pas als alle spelers op de markt onderworpen zijn aan dezelfde beperkingen, loont het niet meer om de werkgever te dreigen met opstappen naar een ander bedrijf indien de bonus niet hoog genoeg uitvalt. De regulering die de G20 onlangs heeft afgesproken koppelt bonussen aan werkelijk gerealiseerde winst op de lange termijn. Dat is een eerste stap, maar het is niet genoeg. Een plafond voor

bonussen is eveneens noodzakelijk. Want als de voorhangende worst maar groot genoeg is, blijkt de creativiteit van bankiers geen grenzen te kennen.¹² Hoewel we kunnen twisten over de speelruimte die er voor variabele beloning over zou moeten blijven, is duidelijk dat het niet om veel geld kan gaan. De bonus zou weer een leuk extraatje moeten worden, bijvoorbeeld ter grootte van tien of maximaal twintig procent van het jaarsalaris.¹³

DE BELASTINGBETALER

Dat brengt ons bij een derde moreel probleem dat door de kredietcrisis opnieuw duidelijk is geworden. Grote financiële instellingen kunnen zich grote risico's permitteren want ze weten dat de staat hen uit de brand zal helpen wanneer het misgaat. Ze zijn 'too big to fail'. Er is daarmee sprake van een pijnlijke morele asymmetrie: in goede tijden zijn de lusten voor de bank, in slechte tijden de lasten voor de belastingbetaler. Net als de bonussen zet ook deze asymmetrie een premie op roekeloos gedrag. Eventuele schade kan moeiteloos op anderen afgewenteld worden. En hoewel de precieze kosten van de kredietcrisis onduidelijk zijn, is die schade aanzienlijk. Afgezien van de directe kosten voor de staat, bestaan ze uit de kosten van de wereldwijde recessie. Het is gemakkelijk om te vergeten, maar de grootste schade van de crisis wordt gedragen door diegenen die er het minste mee te maken hebben: de allerarmsten. Voor hen is de crisis een zaak van leven en dood. Zo schatte een rapport van de Wereldbank dat in Afrika alleen al wellicht tussen de 200.000 à 400.000 zuigelingen extra zullen overlijden.¹⁴ Natuurlijk kunnen we bankiers hierom nog niet dood door schuld ten laste leggen. Maar het roept op zijn minst de vraag op of zij zich op hun morele vrijstelling kunnen beroepen.

Waarom is het idee van een morele vrijstelling van de markt überhaupt aantrekkelijk? Waarom eigenlijk aannemen dat de markt geen moraal kent, anders dan die van vrijwilligheid; dat de markt moreel zelfregulerend is? Een

lange geschiedenis in het denken over economie poneert het volgende — wellicht verassende — antwoord. *De afwezigheid van moraal dient een hoger moreel doel.* Zij staat het aan individuele spelers toe zich volledig te concentreren op hun eigenbelang. Alleen als iedereen dat doet, slaagt de markt namelijk in haar opzet, om een zo groot mogelijke welvaart voor iedereen te scheppen. Dat is de kern van de ‘morele vrijstelling’ van de markt, vastgelegd in Adam Smith’s beeld van de onzichtbare hand.¹⁵ Als wij efficiënter zijn dan de concurrent, moet hij failliet gaan. De zwaksten moeten uitgeschakeld worden en de sterksten overwinnen. Alleen dan krijgt de consument op de lange duur de beste producten tegen de laagste prijs.

Het is tegen dit idee dat de morele vergunning in opstand komt. Het centrale idee van de vergunningsethiek is dat markten, wanneer aan hun morele lot overgelaten, niet automatisch de grootst mogelijke welvaart zullen genereren. De onzichtbare hand is niet onfeilbaar, waardoor markten soms grote schade kunnen veroorzaken.¹⁶ De liberale idee is dat die schade voor eigen rekening van marktpartijen zelf moet komen (‘dan hadden ze maar niet zo stom moeten zijn...’). De vergunningsethiek gaat er daarentegen van uit dat die schade in sommige gevallen moet worden toegerekend aan hen die haar veroorzaken. De schuldige marktpartij kan zich in die gevallen niet redden door te wijzen op de vrijwillige toestemming van de marktpartij die zij gedupeerd heeft. Een eerste voorbeeld daarvan noemde ik al toen ik sprak over de toestemming van zwakkere marktpartijen bij de aankoop van ondeugdelijke financiële producten. Wanneer we nadenken over de schade die de crisis heeft toegebracht aan derden, buiten de financiële markten, in de reële economie, vinden we een tweede reden waarom de vrijwillige toestemming van marktpartijen in de financiële markten niet het laatste woord kan zijn.

Wij zijn allen door talloze economische transacties met de financiële markten verbonden. De financiële sector is een bijzondere economische sector. Zij verkoopt niet zomaar

een product, maar krediet — de smeerolie van de economie. Daarmee laadt zij een extra verantwoordelijkheid op haar schouders. Gaat er iets mis in de financiële sector, dan merkt de hele economie daar de gevolgen van. Dat betekent dat ondernemen in deze sector niet hetzelfde kan zijn als ondernemen in andere sectoren. De belangen van degenen die afhankelijk zijn van krediet — dus van alle anderen in andere markten — staan op het spel. Aangezien niemand van ons ervoor kan kiezen zich uit al die markten terug te trekken, kunnen we ons niet aan de invloed van financiële bedrijven onttrekken.¹⁷ Wij hebben nooit ingestemd met wat zich daar afspeelde, maar ondervinden er wel de gevolgen van. Dat maakt dat wij er ook een moreel oordeel over mogen hebben. De publieke verantwoordelijkheid van de staat voor het redden van banken en de morele verantwoordelijkheid van banken om de rest van de economie te

Door een brand in het financiële huis mag de rest van de straat niet in rook opgaan

dienen, zijn daarmee twee kanten van dezelfde medaille.¹⁸ De financiële wereld werkt in feite permanent onder een publieke vergunning. Pas in slechte tijden wordt zichtbaar wat altijd al aanwezig is.

Er zijn genoeg concrete plannen te bedenken om ook hier handen en voeten te geven aan het idee van een morele vergunning. De speciale bankenbelasting om (een deel van) de kosten van de crisis terug te vorderen lijkt me in dit opzicht een aantrekkelijk idee.¹⁹ De overheidsfinanciën zijn door de crisis voor vele jaren, zo niet een decennium uit het lood geslagen, met allerlei pijnlijke maatregelen voor de burger als gevolg. Zo wordt de rekening in ieder geval voor een klein deel neergelegd waar hij hoort. Nog aantrekkelijker wordt zo’n belasting wanneer zij niet alleen zou dienen om de kosten van de cri-

sis af te betalen, maar ook om te sparen voor de volgende crisis. Er zijn vandaag de dag meerdere economen, wetenschappers en beleidsmakers sceptisch over de mogelijkheid om de financiële sector aan effectieve regulering te onderwerpen. Als zij gelijk hebben dat financiële *whizzkids* altijd weer nieuwe mazen in het net zullen weten te vinden, zou het een geruststellende gedachte zijn dat er een pot met geld achter de coulissen klaarstaat om nieuwe klappen op te vangen. Zo verplichten we de financiële sector zichzelf te verzekeren tegen haar eigen onbesuisdheid van de toekomst.

Een bankenbelasting is niet het enige mogelijke antwoord. Ook andere maatregelen kunnen deel van de oplossing zijn, zoals een uitbreiding van de persoonlijke aansprakelijkheid van bankiers,²⁰ een scheiding tussen gewone banken en zakenbanken of hogere kapitaaleisen aan risiconemende banken. Een beoordeling van de economische merites van deze voorstellen laat ik aan anderen. Vanuit moreel gezichtspunt is het belangrijkste dat we het eens worden over het onderliggende principe — dat door een brand in het financiële huis niet ongestraft de rest van de straat in rook mag opgaan.

MEER DAN POLITIEK

56 De financiële sector kenmerkt zich door een stuitend gebrek aan schuldbesef.²¹ De securitisatie-praktijken zijn weer op gang gekomen en de bonussen worden uitgekeerd als nooit tevoren.²² Zo staat bij Goldman Sachs een bonuspot van 20 miljard dollar klaar voor het eind van dit jaar en onlangs verklaarde haar topman Blankfein monter dat banken 'het werk van God' doen.²³ Uit niets blijkt dat de samenleving de financiële geest weer in de fles heeft weten te krijgen. Wij zijn blijkbaar nog steeds in de ban van de vrijstellingsethiek. Dat maakt het beteugelen van het financiële kapitalisme tot een moeizaam proces. Wij moeten financiële markten weer leren zien als 'gewone' morele plaatsen, waar dezelfde principes van morele toerekening, schuld en verantwoordelijkheid gelden als overal

elders. Dat vereist het afscheid nemen van een lang gekoesterde speciale uitzondering.

De vrijwilligheid tussen marktpartijen die het hart van de liberale vrijstellingsethiek vormt, wordt overgenomen door vrijwilligheid op een hoger niveau, in een vrijwillig gesloten 'sociaal contract' tussen alle burgers. Het idee van een sociaal contract is in de geschiedenis van de politieke theorie vaak gebruikt om duidelijk te maken waarom de staat — soms grote en gewelddadige — macht over zijn burgers mag uitoefenen. Burgers maken een onderling

De regulering van de financiële sector zou dé inzet van de volgende verkiezingen moeten worden

contract waarin zij een staat oprichten die hen beschermt tegen onderdrukking door andere burgers. In het contract limiteren die burgers echter uitdrukkelijk de macht die de staat daartoe tot zijn beschikking krijgt. De regering moet daarover bij verkiezingen voortdurend verantwoording afleggen. Zij moet laten zien dat zij haar macht niet heeft misbruikt, en kan worden weggestuurd indien zij dat wel heeft gedaan. We kunnen dit principe van het sociale contract ook toepassen op de markt. In het sociale contract krijgt de markt geen ongelimiteerde macht toegewezen, maar slechts een voorwaardelijke vergunning. Alleen die activiteiten die geen schade toebrengen aan burgers, zijn toegestaan. Marktpartijen moeten daarover verantwoording afleggen. Bij schending van het sociale contract volgt een morele veroordeling en zonodig ook politiek ingrijpen door de staat.

Betekent dit dat de bal uitsluitend bij de politiek ligt? Waarom heb ik al die tijd gesproken van een nieuwe 'publieke ethiek' voor de markt, en niet van een nieuwe 'politiek' voor de markt? Alle gesuggereerde maatregelen — van goedkeuring vooraf voor financiële innovaties tot beteugeling van bonussen, bankbelastingen en

andere — zijn immers politieke maatregelen. Wat is hier nog over van de morele verantwoordelijkheid van de markt zelf? Veel. Het is zeker waar dat de politiek de hoofdrol zal moeten spelen. Maar de verantwoordelijkheid kan nooit alleen bij staat en toezichthouders liggen, al was het maar omdat die niet almachtig zijn en ook kunnen falen. Door te spreken van een ‘publieke ethiek’ wordt duidelijk dat de morele verantwoordelijkheid voor het onderhouden van die ethiek bij het hele publiek ligt, dus ook bij commerciële spelers. De tegenstelling tussen alleen politieke regulering of alleen eigen morele verantwoordelijkheid is een valse tegenstelling. Dit is volledig in lijn met de kernboodschap van het humanisme. Autonomie en individuele ontplooiing staan daarin centraal, maar dat neemt nooit de verantwoordelijkheid weg om deze in dienstbaarheid aan de gemeenschap gestalte te geven.

Zo moeten banken aan politieke controle meewerken en het draagvlak daarvoor niet op allerlei manieren proberen te ondermijnen. Zij moeten zich vrijwillig onthouden van het verzinnen van nieuwe malafide producten. Ethiek moet dus meer worden dan het wetboek en de *compliance code* van mijn bankmedewerker. Daarnaast geldt de morele verantwoordelijkheid echter ook voor consumenten. Zij kunnen zich steeds minder verschuilen achter hun achterstand in informatie en zullen meer dan ooit kritisch consument moeten zijn. Ook moeten zij zich organiseren in consumentenbewegingen die de financiële sector nauw in de gaten houden. Ten slotte is er een verantwoordelijkheid voor alle burgers en de publieke opinie om zowel de staat als de markt scherp bij de les te houden. Regulering is het fundament onder deze gespreide verantwoordelijkheid. Reguleren betekent niet vertrouwen op het

morele engenschap van private partijen, maar het scheppen van een institutionele omgeving waarin moreel gedrag wordt bevestigd in plaats van ontmoedigd door de heersende juridische normen.

Dat al deze partijen een verantwoordelijkheid hebben, betekent ook dat zij allen medeverantwoordelijk waren voor de crisis. Dat roept een ongemakkelijk beeld op: iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk. De regulering van de financiële sector zou alleen al daarom dé inzet van de volgende verkiezingen moeten worden. Dat dreigt nu niet het geval te zijn, omdat de recessie de politieke aandacht afleidt van de crisis die haar veroorzaakte. Dat zou zonde zijn, want de controle over de financiële sector is een testcase waarin niet alleen de financiële sector zelf op het spel staat. Hier moeten we bewijzen dat we het vuur van de markt, dat ons op goede dagen warm houdt, maar ons op slechte dagen dreigt te verslinden, opnieuw effectief kunnen beteugelen. Er is voorlopig weinig reden optimistisch te zijn. Het momentum voor hervormingen lijkt al weg te ebben. Alleen met grote volharding zullen de gewenste resultaten tot stand komen. Maar daarvoor moeten we het eens zijn dat het idee van een morele vrijstelling voor de markt failliet is, en iets als de hier in hoofdlijnen geschetste nieuwe publieke moraal voor de markt gewenst.

Dit artikel is een licht bewerkte weergave van de Socrateslezing 2009, uitgesproken op 18 november in Sociëteit De Witte in Den Haag. De lezing, een initiatief van het Humanistisch Verbond, had dit jaar als thema: ‘Ethiek en economie: vrienden of vijanden?’ Op www.humanistischverbond.nl staat een verslag van het debat dat Rutger Claassen voerde met de tweede spreker van deze avond, de econoom Arnold Heertje.

Noten

1 David Gauthier, *Morals by agreement* (Oxford: Clarendon Press,

1986) 191. Voor een kritiek zie Daniel M. Hausman, ‘Are Markets Morally Free Zones?’, in: *Philosophy and Public Affairs*, 18,

nr. 4 (1989).

2 De inspiratie voor de kritiek van het idee van een zelfregulerende markt en de alternatieve

- visie op de markt als 'ingebed' in de samenleving, komt van Karl Polanyi, *The great transformation. The political and economic origins of our time* (Boston: Beacon Press, 2001[1944]).
- 3 Voor een beschrijving van de gebeurtenissen op de huizenmarkt in de vs, zie A. Edward Gottesman, 'Credit Crisis 101', in: *World Economics*, 9, nr. 3 (2008). Voor een uitleg van de rol van modellen in de crisis, zie Olav Velthuis en Liesbeth Noordgraaf-Eelens, *Op naar de volgende crisis! Over het verleidend vermogen van de financiële markt* (Kampen: Klement, 2009).
 - 4 De consequentie van deze redenering is dat in de theorie van morele vrijstelling er wel een minimummoraal aanwezig is, maar die is niet zozeer moreel als wel economisch geboden.
 - 5 Handelingen van de Tweede Kamer 2009-2010, p. 8-505 (debat 20 september 2009). Voor een typische marktargumentatie zie ook Jan Bouwens, 'Topman verdient zo veel omdat hij zo schaars is', in: *de Volkskrant*, 5 juni 2008.
 - 6 We moeten eigenlijk twee excuses onderscheiden. Naast de kritiek dat morele afwegingen moeten worden 'overgenomen' door de interne moraal van de markt, is er het beroep op de beperkte 'handelingsruimte' die de concurrentie toelaat om afwijkend te handelen. Peter Ulrich noemt dit laatste 'Sachzwang' en beschouwt beide argumenten als de twee hoofdvormen van 'economisch reductionisme'. Peter Ulrich, *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, 3e ed. (Bern/Stuttgart/Wenen: Verlag Paul Haupt, 1997) 129-30. In de kredietcrisis is ook betoogd dat het voor banken onmogelijk was om 'tegen de markt in' te handelen door aan de betreffende handel in securities niet deel te nemen. Zie Henriette Prast, 'Het verdrijft zelfs slimmeriken van de markt', in: *NRC Handelsblad*, 30 september 2008.
 - 7 John Galbraith, *De crash van 1929* (Amsterdam: Ambo, 2009 [1954]).
 - 8 Willem Buitter, 'Lessons from the Global Crisis for Regulators and Supervisors', <http://www.nber.org/~wbuitter/asp.pdf>.
 - 9 In het vervolg laat ik algemene overwegingen van rechtvaardigheid buiten beschouwing, aangezien die betrekking hebben op de ontoelaatbaarheid van grote inkomensverschillen in het algemeen, niet zozeer op problematiek van variabele beloningen in het bijzonder.
 - 10 Aristotle, *The politics and the constitution of Athens*, Jonathan Barnes (red.), (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
 - 11 Voor een overzicht van modern psychologisch onderzoek naar de motiverende kracht van geld, en een koppeling aan Aristoteles' theorie, zie Stephen E.G. Lea en Paul Webley, 'Money as tool, Money as drug: The biological psychology of a strong incentive', in: *Behavioral and Brain Sciences*, 29 (2006).
 - 12 'Bonuscultuur nog niet gekraakt', in: *de Volkskrant*, 28 september 2009.
 - 13 Zie de suggesties in Pieter Klok en Xander van Uffelen, *Bonus! Waarom bankiers de grote winnaars zijn van deze crisis* (Amsterdam: Meulenhoff, 2009), 191. Zij bespreken op heldere wijze dat bonussen gekoppeld moeten worden aan een bedrijfsintern 'anker' (niet aan vergelijkingen met andere bedrijven).
 - 14 Zie <http://web.worldbank.org>.
 - 15 Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (New York: The Modern Library, 1994[1776]).
 - 16 Het is niet ondenkbaar te argumenteren dat een zelfregulerende markt op de lange termijn een 'overall' hogere welvaart oplevert dan een strikt gereguleerde markt (dus zelfs als de schade van crises in mindering wordt gebracht). Dat zou zo kunnen zijn (als zij haar crises weet te overleven), maar de schade die 'onderweg' wordt aangericht is zo abrupt en ongelijk verdeeld, dat we wellicht een minder grote totale welvaart voor lief moeten nemen in ruil voor een gelijkmatigere conjunctuur. Zie Rutger Claassen, 'Voorbij de reguleringsreflex', in: *SE-D* 2008/12. Te downloaden op www.wbs.nl.
 - 17 Het gaat hier in feite om zgn. pecuniaire externaliteiten. Voor een argument dat pecuniaire externaliteiten (net als gewone negatieve externe effecten) moreel relevant zijn, zie Daniel M. Hausman, 'When Jack and Jill make a deal', in: *Social Philosophy and Policy* (1992). Het feit dat financiële markten allerlei andere, niet-betrokken partijen, kunnen schaden geeft ons een extra argument om niet te vertrouwen op de verantwoordelijkheid van consumenten, zoals hierboven al aan de orde kwam. Want dat zou betekenen dat wij (bijv. hier in Nederland) ons lot in handen zouden moeten leggen van risiconemende consumenten elders (bijvoorbeeld kopers van sub-prime hypotheek in Amerika).
 - 18 Strikt genomen kunnen we beide zaken scheiden. Stel dat

er alleen kleine banken — zoals de DSB-bank — zouden bestaan, zodat de staat elke bank afzonderlijk failliet zou kunnen laten gaan zonder gevolgen voor de werking van het financiële systeem. Dan nog zouden deze banken de wereld in een recessie kunnen storten wanneer zij collectief zich met ontoelaatbare praktijken zouden bezighouden.

- 19 'Verhaal de schade op de financiële sector zelf', in: *NRC Handelsblad*, 10 februari 2009 (pleidooi van econoom Kees de Kort).
- 20 'Falende bankier aansprakelijk', in: *de Volkskrant*, 1 oktober 2009.
- 21 De uitzondering op de regel waren de excuses van Van Lanschot bankier Floris Deckers. Zie Floris Deckers, 'excuses van een fatsoenlijk bankier', *NRC*

Handelsblad, 16 maart 2009. Zie ook de kritiek van Rabo-topman Bert Heemskerk. 'Het was puur zichzelf verrijken', in: *de Volkskrant*, 6 mei 2009.

- 22 'Banken keren middenin crisis gewoon bonussen uit', in: *NRC Handelsblad*, 21 september 2009.
- 23 'Topbankier: Wij doen Gods werk', in: *NRC Handelsblad*, 9 november 2009.

Leren van Die Linke



Die neue 'Linke'. Partei zwischen Kontinuität und Kurswechsel

Harald Bergsdorf, Bouvier Verlag, Bonn 2008

Die Linke. Der smarte Extremismus einer deutschen Partei

Eckhard Jesse en Jürgen P. Lang, Olzog Verlag, München 2008

Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?

Tim Spier, Felix Butzlaff, Matthias Micus en Franz Walter (red.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007

MARIJN MOLEMA

60 'Wij zijn gekomen om te blijven', zo luidt een provocerende slogan van *Die Linke*. In 2005 vocht de partij zich de Bondsdag binnen en nam plaats links van de SPD. Bij de volgende verkiezingen, op 27 september 2009, wist ze haar zetelaantal met bijna vijftig procent te vergroten. Gekomen om te blijven: deze gedachte verandert het politieke landschap in Duitsland. Het overzichtelijke pallet met christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen werd in

Over de auteur Marijn Molema is promovendus bij de afdeling Economische en Sociale Geschiedenis van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Noten Zie pagina 66

de jaren tachtig al verstoord door de Groenen, nu komt daar nog een linkse partij bij. Roze is haar kleur in de staafdiagrammen van de media, bij gebrek aan andere kleuren. Wie is toch Die Linke?

Deze vraag houdt de Duitse gemoederen nu al enkele jaren bezig. Een maalstroom aan feiten en meningen wordt over het publiek uitgestort. Dat heeft geleid tot een behoefte aan ordening en overzicht, waarin de drie in dit essay besproken boeken willen voorzien. De auteurs nemen de partij op, bekijken haar leiders en analyseren haar succes. Dat zij dat niet met een objectieve, maar met een gekleurde blik doen tekent het debat over de politieke nieuwkomer. Veel analis-

ten, onder wie sociaal-democraten, kunnen hun vooroordelen jegens Die Linke niet onderdrukken. Daardoor krijgt noch de partij, noch het proces van sociaal-democratische zelfreflectie een eerlijke kans. Deze drie boeken maken duidelijk dat het tijd wordt om onze vooroordelen jegens 'linkspartijen' opzij te zetten.



Rijzende ster

De electorale aantrekkingskracht van Die Linke schuilt in een sterke, op personen gerichte oppositie tegen de gevestigde politiek. Haar standpunten kenmerken zich door een orthodoxe verdediging van de verzorgingstaat, een sterke kritiek op de Europese Unie en een virulente afwijzing van de militaire Afghanistan-missie.

Afgelopen zomer haalde de partij bij verkiezingen in de oostelijk gelegen deelstaten Brandenburg en Thüringen ruim 27% van de stemmen. In de voormalige West-Duitse staten komt ze niet aan dergelijke cijfers — hier stemt het leeuwendeel van het linkse electoraat op de sociaal-democratische SPD. Toch manifesteert Die Linke zich ook hier. Maakte de partij begin 2008 al een opvallende entree in de deelstaten Hessen (6 van de 110 zetels), Nedersaksen (11 van de 152 zetels) en Hamburg (8 van de 121 zetels), eind augustus 2009 boekte zij spectaculaire winst in het Saarland (21,3% van de stemmen), hetgeen bevestigde dat Die Linke nu ook een partij van betekenis in het voormalige West-Duitsland is.

In de aanloop naar de *Bundeswahl* van 27 september jl. was het niet meer de vraag of Die Linke zou gaan winnen, maar hoe groot haar electorale spankracht nu werkelijk was. Uiteindelijk behaalde ze 11,9% van de stemmen: 76 van de 622 zetels. Hoewel haar aanhangers in alle euforie op meer zetels hadden gerekend, mag het resultaat er toch zijn: Die Linke is stevig ingelopen op haar grote rivaal, de SPD. Die kelderde naar 146 zetels en boekte daarmee haar slechtste naoorlogse verkiezingsresultaat.

De auteurs van de hier besproken boeken gaan met de rijzende ster van Die Linke

verschillend om. Het is vooral het journalistiek geschreven boek van de politicologen Eckhard Jesse en Jürgen Lang dat slecht scoort op de schaal van Duitse degelijkheid. Uit een dichte kroniek van feiten klinken her en der verwijten over het 'sluwe extremisme' van Die Linke, zonder dat wordt aangegeven waarin dat 'extremisme' nu precies schuilt. Dezelfde argwaan en insinuaties zijn te vinden in het boek van Harald Bergsdorf, eveneens politicoloog. In de bundel *Die Linkspartei*, geschreven toen Die Linke nog zo heette, wordt meer afstand tot het onderwerp bewaard. De afzonderlijke bijdragen munten uit in descriptieve objectiviteit en analytische duiding. Het boek is verschenen onder auspiciën van Franz Walter (daarom zal hier verder gerefereerd worden aan de 'Walterbundel'). Deze veelgevraagde politiek commentator bekleedt een professoraat in het onderzoek naar politieke partijen te Göttingen.



Genealogische wortels

Om zowel de genuanceerde benadering als de vooroordelen ten aanzien van Die Linke te kunnen begrijpen, is enig stamboomonderzoek noodzakelijk. Die Linke is in 2005 ontstaan uit een huwelijk tussen twee bewegingen, getooid met de afkortingen PDS respectievelijk WASG.

Van die twee had de *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS) de grootste staat van dienst. De PDS kwam voort uit de restanten van de communistische partij in het voormalige Oost-Duitsland. Bergsdorf, maar vooral Jesse en Lang wijzen bij herhaling op de personele continuïteit tussen de communistische partij en de Stasi enerzijds en de PDS / Die Linke anderzijds. De auteurs geven hiermee blijk van een in het voormalige West-Duitsland breed gekoesterde argwaan jegens de PDS, die verklaart waarom die partij er nooit in is geslaagd om in dat deel van het land voet aan de grond te krijgen. Mede vanwege die mislukking begon de PDS in 2005 een verhouding met een linkse protestbeweging die in het westen wortel had geschoten en die was voortgekomen uit het maatschappelijke

verzet tegen de hervormingen van het 'rood-groene' kabinet-Schröder (1998-2005).

In 2003 had Bondskanselier Gerhard Schröder (SPD) een pakket maatregelen afgekondigd, de 'Agenda 2010', om de staatshuishouding op orde te brengen en de arbeidsparticipatie te bevorderen. De plannen riepen fel verzet op — met name de voorgenomen korting op bijstands- en werkloosheidsuitkeringen en de versoepeling van het ontslagrecht. Deze heilige huisjes verbreedden een diffuse groep teleurgestelde sociaal-democraten, politiek inactieven en vakbondslieden in een beweging tegen de gevestigde, linkse politiek. In de Walter-bundel wordt veel aandacht aan deze geschiedenis besteed. Een terugkerende these is dan ook dat Die Linke een reactie vormt op de programmatische verandering van de sociaal-democratie. In de bijdrage van Oliver Nachtwey wordt beschreven hoe het protest in 2004 tot de stichting van een nieuwe partij leidde: *Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit* (WASG).¹

Het eerste woord, *Wahlalternative*, staat voor een alternatief op de 'anti-sociale politiek' en duidt op de betrokkenheid van Ralf Krämer.

De electorale aantrekkingskracht van Die Linke schuilt in een sterke, op personen gerichte oppositie tegen de gevestigde politiek

- 62 Krämer, die een lange staat van dienst heeft binnen de linkse (vak)beweging, leverde een bijdrage aan het protest met zijn vlugschrift *Für eine wahlpolitische Alternative 2006*. Hierin deed hij een oproep tot het bundelen van socialistische tegenkrachten in een nieuwe partij links van de SPD. Een zekere organisatie van het protest was toen al gaande in Zuid-Duitsland, waar vakbondslieden naar buiten traden onder de noemer *Arbeit und soziale Gerechtigkeit*. Hun frustratie jegens de SPD was enorm: men had het ge-

voel dat kritiek op de 'Agenda 2010' niet serieus werd genomen. Als dissidenten voelden zij zich uit de SPD gezet, wat tot een volharding in hun links-oppositionele geluid leidde. In de tweede helft van 2004 bundelden deze twee westerse bewegingen hun krachten in de *Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit*. De WASG nam in mei 2005 voor het eerst deel aan verkiezingen, in de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Zij behaalde een magere 2,2% van de zetels.

Voor de SPD verliepen deze verkiezingen ronduit dramatisch. Schröder besloot daarop om de politieke verhoudingen op scherp te zetten. In samenspraak met zijn partijvoorzitter Franz Müntefering lokte hij vervoegde landelijke verkiezingen uit, om de bevolking voor het blok te zetten: mee-veranderen met de SPD of opteren voor een conservatief-liberale regering die de verzorgingsstaat sowieso zou ontmantelen. Deze onverwachte beweging paste bij de politieke stijl van Schröder: de politieke brandhaarden niet schuwen, maar het centrum van het conflict opzoeken om daar op flamboyante manier stelling te nemen. De mediagenieke Bondskanselier wilde niet nog een jaar aanmodderen, tot aan de reguliere verkiezingen van 2006: voor of tegen de 'Agenda 2010', dat moest de keuze zijn.

De vervoegde verkiezingen van 2005 leidden tot het samenvloeien van de PDS en de WASG. Het liefst waren de twee partijen een lijstverbinding aangegaan, maar het Duitse kiesrecht laat dit niet toe. Daarom werd besloten om de WASG op te laten gaan in de PDS, die daartoe haar naam veranderde in PDS.*Linkspartei*. Door hun krachten te bundelen hoopten beide partijen de kiesdrempel te halen.

Uit de verkiezingsuitslag bleek dat de afkeer van de sociaal-democratie veel dieper zat dan de leiding van de SPD had gedacht. Veel teleurgestelde sociaal-democraten zagen de SPD niet meer als hoeder, maar als sloper van de verzorgingsstaat. Schröders riskante strategie had dan ook tot gevolg dat de christen-democrate Angela Merkel van Schröder won. Schröder keerde niet terug in de *Große Koalition* die vervolgens tussen CDU en SPD gesloten werd. Hij accepteerde een

commissariaat bij het Russische Gazprom en bevestigde daarmee in de ogen van velen zijn verraad aan het socialisme.

Dankzij een sterke campagne geleid door de charismatische ex-SPD'er Oskar Lafontaine en de populaire PDS'ers Lothar Bisky en Gregor Gysi haalde PDS *Linkspartei* 8,7% van de stemmen: met 54 zetels werd de Bondsdag betreden. Wat er vervolgens met die 54 zetels concreet is gebeurd, wordt in geen van de hier besproken boeken beschreven. Kon de nieuwe partij een stempel drukken op het beleid van de grote coalitie? Agendeerde zij maatschappelijke vraagstukken? Wellicht is het de preoccupatie van politicologen met verkiezingen en electorate karakteristieken die geen ruimte laat voor een dergelijk vragencomplex. Daar komt voor wat betreft de boeken van Bergsdorf en Jesse/Lang bij dat hun vooringenomenheid een eerlijke analyse in de weg staat.

Het fusieproces van PDS en WASG krijgt wel de volle aandacht. Zo wordt het wederzijds wantrouwen besproken, dat bepaald wordt door cultuurverschillen. Het ideaal waarin beide partijen elkaar vinden is dat van *soziale Gerechtigkeit*. Twee auteurs in de Walter-bundel analyseren dit ideaal als 'frame': 'Het frame van de sociale gerechtigheid formuleerde een maatschappelijk alternatief, een eigen toekomstvisie voor een "goede samenleving" als normatieve zingeving en ideologisch cement.'² Dit cement leidde medio 2007 tot de omvorming van de PDS *Linkspartei* in Die Linke, de partij die het in september 2009 zou schoppen tot 76 zetels in de Bondsdag.



West-Oost en Oost-West

Een interessant, telkens terugkerend onderwerp in het debat over Die Linke zijn de spanningen tussen het oosten en het westen van Duitsland. Ook na twintig jaar van massieve steun van het westen aan het oosten zijn er aanzienlijke sociale, economische en culturele verschillen tussen beide landsdelen. In de nieuwe deelstaten Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Saksen en Saksen-Anhalt roept de

steun een dubbel gevoel op. In de economische en politieke sfeer zijn de mensen blij met de nieuwe mogelijkheden die het ontwikkelingsbeleid biedt. Tegelijkertijd heerst er frustratie over de hardnekkige verschillen, die ertoe leiden dat getalenteerde jongeren uit het gebied wegtrekken. Hulp van westerlingen, in het oosten soms *Besserwessis* genoemd, wordt al snel uitgelegd als paternalisme.

Dit minderwaardigheidscomplex leidt in het westen tot gefronste wenkbrauwen. *Jammer-ossis* is een ingeburgerd begrip geworden om ontevreden Oost-Duitsers mee aan te duiden. In de ogen van de westerlingen is hun ongenoege onbegrijpelijk, omdat de mogelijkheden tot opwaartse mobiliteit na de val van de Muur in hun perceptie veel groter zijn geworden. Daarnaast hebben de westerlingen kritiek op de moeizame omgang van de Oost-Duitsers met hun nationaal-socialistische en communistische

Tegen 2005 zagen veel teleurgestelde sociaal-democraten de SPD niet meer als hoeder, maar als sloper van de verzorgingsstaat

verleden. Zelf hebben zij en hun voorouders decennia van schuldbevuste zelfreflectie achter de rug: kritisch omgaan met een belast verleden is voor hen een tweede natuur geworden.

Bergsdorf enerzijds en Jesse/Lang anderzijds weten niet goed met deze gevoeligheden om te gaan. Zij redeneren te sterk vanuit een eenzijdig westers standpunt als zij de vinger leggen op bijvoorbeeld de personele continuïteit tussen de communistische partij en de PDS/Die Linke. Jesse en Lang citeren lustig uit de *Verfassungsschutzberichte*, jaarlijkse rapporten van staat en deelstaten waarin het democratische gehalte van Duitsland wordt gemeten. Uit die rapporten wordt selectief geciteerd, vooral daar waar een 'linksextrem' karakter van PDS en Die Linke

gesuggereerd wordt. Bergsdorf stelt dat een aanzienlijk aantal oud-nazi's carrière maakte binnen de communistische partij van de DDR, wat tot het uitblijven van kritisch zelfonderzoek zou hebben bijgedragen: het nazi-verleden werd verklaard vanuit een 'fascistisch complot' waarvan het Duitse volk slachtoffer was geworden. Tegenstanders van het communisme werden tot fascist bestempeld — een beschuldiging die zijn uitwerking niet miste, juist vanwege het nazi-verleden.

'Besserwessis' en 'Jammerossis' zijn ingeburgerde begrippen geworden

Het zijn analyses die niet uitmunten in sensitiviteit. Grove historische wandaden mag men natuurlijk nooit relativiseren of wegmoffelen, maar analisten zouden voorzichtiger moeten zijn met het koppelen van hun oordelen aan een politieke partij. Uit de gelederen van de PDS en later Die Linke zijn meerdere malen schuldbevuste geluiden over het nationaal-socialistische en communistische verleden van de (Oost-) Duitsers te horen geweest. Voldoende is het misschien niet, maar van de oosterlingen kan men niet verwachten dat zij in twintig jaar iets volbrengen waar men in het westen minstens veertig jaar voor nodig heeft gehad. Waar de nadruk wordt gelegd op fouten uit het verleden, dreigt nu een hele politieke beweging gestigmatiseerd te worden. Dergelijke tactieken zijn net zo ondemocratisch als de verdachtmakingen tegen de 'vijanden van het reële socialisme' in het DDR-tijdperk waren.

64

Daarbij vergeten de politicologen dat ook de West-Duitsers nog lang met het nazi-verleden hebben geworsteld. De charismatische kopstukken van de eerste *Große Koalition*, eind jaren zestig, Bondskanselier Kiesinger en minister van Economische Zaken Karl Schiller, waren beiden actieve nationaal-socialisten geweest. Als het gaat om het nadragen van historische fouten valt er altijd wel een schokkend feit te vinden.

Waar het werkelijk om draait, is het opnemen van historische misstappen in het collectieve bewustzijn. Dat kan men bewerkstelligen door complexe vraagstukken bespreekbaar te maken, zonder direct in individuele aanklachten te vervallen. Ongetwijfeld kunnen de Oost-Duitsers zich hier verder in bekwamen, maar de insinuaties van genoemde auteurs doen de zaak in geen geval goed.

Intellectueel uitdagender is het om de totstandkoming van Die Linke te zien als onderdeel van de integratie van oost en west, inclusief de opname van het DDR-verleden in de nationale geschiedenis van Duitsland. De transfer van geld, kennis en expertise heeft zich tot dusver voornamelijk van het westen naar het oosten voorgedaan. Het feit dat Die Linke een PDS-fundament heeft, laat zien dat er ook een oost-west-richting mogelijk is. Duidelijk is dat de PDS'ers een flinke stap voorwaarts hebben gezet in het afstand nemen van het communistische verleden, door een nieuwe naam aan te nemen en intensief samen te werken met linkse krachten uit het westen.



Rood-rood?

In een historisch vergelijkend perspectief staat de prille geschiedenis van Die Linke niet op zichzelf. In het Europa van eind negentiende eeuw ontstonden revisionistische bewegingen, die het socialisme niet begrepen als een theorie die de samenleving revolutionair moest veranderen, maar als een leidraad voor het bereiken van praktische resultaten die zich voegden naar de politieke realiteit van alledag. In de ogen van de voormalige kameraden betekende deze houding verraad aan het echte, 'ware' socialisme. Zij richtten in de loop der tijd eigen partijen op, links van de sociaal-democratie (en GroenLink-sige partijen). Die Linke is daarvan een voorbeeld en zo zijn er meer.

Een artikel uit de Walter-bundel bespreekt het perspectief van deze 'Linksparteien'.³ In de Scandinavische landen hebben dergelijke bewegingen meer dan tien procent van de stemmen

getrokken en ook in de Zuid-Europese politiek figureerden ze de afgelopen vijftien jaar. In het artikel wordt ook aandacht besteed aan de Nederlandse Socialistische Partij (SP). Natuurlijk is de historische geladenheid van Die Linke niet vergelijkbaar met die van de SP, maar op het ideologische vlak van spanningen tussen praktisch realisme en orthodox socialisme is de vergelijking zeker vruchtbaar. Dit maakt het Duitse debat over mogelijke rood-rode samenwerking ook interessant voor Nederlandse sociaal-democraten.

De omgang van de SPD met Die Linke was aanvankelijk zeer moeizaam. Kurt Beck, voormalig SPD-partijvoorzitter, sprak maandenlang misprijzend over de ‘zogenaamde Linkspartij’. Begin 2008 schudde de SPD op haar grondvesten tijdens de regeringsvorming in Hessen. Terwijl Andrea Ypsilanti, lijsttrekker voor de SPD, in de verkiezingen had beloofd niet met Die Linke samen te werken, sloeg zij na weken onderhandelen het roer om. Zij was bereid om zich met gedoogsteun van Die Linke tot minister-president te laten kiezen. In heel Duitsland brak een hels kabaal los, waardoor Ypsilanti uiteindelijk moest aftreden.

De laatste maanden klinken er binnen de SPD gematigder geluiden, zeker sinds de wanhopig stemmende uitslag van de afgelopen Bondsdag-verkiezingen. Langzamerhand worden de loopgraven verlaten. Er wordt gekeken naar regeringspraktijken in Mecklenburg-Vorpommern en Brandenburg, waar al ruime ervaring is opgedaan met coalities tussen de voormalige PDS en de SPD. De PDS heeft er haar *Regierungsfähigkeit* bewezen.⁴ Deze voorbeelden bevorderen binnen de SPD de idee van een links blok tegen de christen-democraten en liberalen: samen met de Groenen en Die Linke zou een democratische meerderheid ook in andere parlementen mogelijk kunnen zijn.

Een struikelblok in de relatie tussen Die Linke en de sociaal-democratie blijft evenwel het vermeende populisme van de nieuwkomers. Franz Walter is van mening dat men Die Linke niet zonder meer in de populistische hoek moet

plaatsen. De partij vult een democratisch gat: dankzij haar voelen vooral de wat oudere en conservatief-socialistische kiezers zich weer betrokken bij de politiek. Naar mijn mening omzeilt Walter hier wat al te gemakkelijk een probleem dat kleeft aan veel nieuwe linkspartijen (de aanhalingstekens zijn nu weggehaald; het germanisme vormt een goede aanvulling op het politieke idioom in Nederland). Zoals blijkt uit onderzoek van onder anderen de politicologen March en Mudde, hebben linkspartijen zich na 1989 bewogen van een marxistisch georiënteerde ideologie naar een sociaal-populistisch discours dat gericht is op het grote publiek.⁵ Met dit vertoog wordt een collectieve vijand gecreëerd in de vorm van een stoïcijnse elite die zich niets van het gewone volk aantrekt. De gevestigde politiek zou geen vuist tegen deze onrechtvaardigheid maken, omdat zij zelf onderdeel uitmaakt van het corrupte establishment.

Waar de nadruk wordt gelegd op fouten uit het verleden, dreigt nu een hele politieke beweging gestigmatiseerd te worden

Het is deze verzuurde houding die sociaal-democraten, doorgaans uitgerust met een positieve grondhouding, tegen de borst stuit. Gelukkig zien we dat met de stijgende populariteit van veel linkspartijen ook de standpunten gematigder worden: linkspartijen worden *regierungsfähiger*. Gerrit Voerman heeft dit proces geanalyseerd voor de SP, hij spreekt van de ‘sociaal-democratisering’ van deze partij.⁶ Het verlaten van onrealistische standpunten inzake, bijvoorbeeld, defensie en buitenlands beleid, draagt zeker bij aan het toenaderingsproces.

Maar toenadering vraagt om een beweging van twee kanten. De kracht van de sociaal-democratie is haar realisme, het ploeteren in de realiteit van alledag. Deze kracht kan echter ook

haar valkuil zijn: een teveel aan realisme leidt tot acceptatie van maatschappelijk ongewenste toestanden. De linkspartijen kunnen de sociaal-democratie behoeden voor deze fout. Hun electorale succes bewijst dat de sociaal-democratie ertoe geneigd is zich te snel bij bestaande situaties neer te leggen. Sociaal-democraten kunnen de oproep tot maatschappelijke verandering serieus nemen, zonder in orthodox-socialistische en nostalgische sferen te geraken. Linkspartijen kunnen de sociaal-democratie scherp houden. Kortom, laat het strijdlustige adagium zijn: leer van uw tegenstanders!

Noten

- 1 Oliver Nachtwey, 'Im Westen was Neues. Die Entstehung der Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit', in: Tim Spier et al. (red.), *Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?*, Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 155-184.
- 2 Ilver Nachtwey en Tim Spier, 'Günstige Gelegenheit? Die sozialen und politischen Entstehungshintergründe der Linkspartei', in: Spier et al. (red.), *Die Linkspartei*, p. 13-69, aldaar p. 68.
- 3 Tim Spier en Clemens Wirries, 'Ausnahmeerscheinung oder Normalität? Linksparteien in Westeuropa', in: Spier et al. (red.), *Die Linkspartei*, p. 71-116.
- 4 J. Olsen en D. Hough, 'Don't think twice, it's alright. SPD-Left Part/PDS Coalitions in the Eastern German Länder', in: *German Politics and Society*, 25 (3), 2007, p. 1-24.
- 5 L. March en C. Mudde, 'What's left of the radical left? The European left after 1989: decline and mutation', in: *Comparative European Politics*, 15 (3), 2005, p. 23-49.
- 6 G. Voerman en P. Lucardi, 'De sociaal-democratisering van de sp', in: F. Becker en R. Cuperus, *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van november 2006*, Amsterdam: Mets & Schilt/WBS, 2007, p. 139-164.

Decentralisatie van nationale taken bedreigt de lokale democratie

Het lokale bestuur in ons land heeft twee gezichten. Aan de ene kant is er de gemeente als 'bedrijf'. Dit bedrijf levert diensten, realiseert voorzieningen en voert beleid uit. Aan de andere kant is er de gemeente als politiek stelsel waarbinnen besluiten worden genomen over regelgeving, bestuur en beleid. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat het 'product' dat door Nederlandse gemeenten wordt geleverd goed scoort, zeker afgezet tegen de situatie in menig ander Europees land. Veel minder goed is het gesteld met de gemeente als politiek stelsel.

De legitimiteit van de lokale democratie ligt onder vuur vanwege het problematisch functioneren van politieke partijen. Dat is waar, maar slechts een deel van het verhaal. Burgers en maatschappelijke organisaties oriënteren zich in hun belangenuitoefening in toenemende mate op de gemeente als bedrijf en veel minder op de gemeente als politiek stelsel. De concernleiding van de gemeente — het college van B en W en het ambtelijk management — onderhoudt meer contacten met deze belanghebbenden dan de plaatselijke politieke bovenlaag. In dat proces van belangenbehartiging wordt politieke bemoeienis vanuit de gemeenteraad vaak als een vervelende hindermacht ervaren.

Een probleem van betekenis is nu dat de kloof tussen het heel aardig functionerende gemeentelijke bedrijf enerzijds en het matig functionerende gemeentelijke politieke stelsel anderzijds steeds groter wordt. Een van de oorzaken daarvan is de decentralisatie van nationale taken en bevoegdheden. Wat eerst op het nationale of provinciale niveau werd uitgevoerd, wordt via medebewind aan de gemeenten gegeven. Soms is daarbij sprake van een zekere mate van be-

leidsvrijheid voor de gemeenten, maar vaak ook niet. Bij het verstrekken van bijstandsuitkeringen bijvoorbeeld is de marge voor de gemeente minimaal. Ook bij tal van andere voorzieningen vloeit uit het gelijkheidsbeginsel voort dat de gedecentraliseerde taken niet al te ongelijk mogen worden uitgevoerd.

Op dit moment laat zo'n tachtig procent van de gemeentelijke taken zich classificeren als medebewindstaken. De autonome ruimte voor gemeenten wordt steeds kleiner. Van het initiatiefrecht om nieuwe taken aan te pakken maken gemeenten steeds minder gebruik. Dat komt in de eerste plaats doordat men de handen vol heeft aan het medebewind en in de tweede plaats doordat er voor de uitvoering van nieuwe taken geen geld is. Aldus veranderen gemeenten steeds meer in uitvoeringskantoren van de rijksoverheid.

Verkeerde decentralisatie leidt tot overbelasting en dwingt daardoor tot schaalvergroting. Fout is ook decentralisatie die zich in hoofdzaak richt op de gemeente als productiebedrijf, waarbij de noodzakelijke politieke marges voor de gemeente uit het oog worden verloren. De vakdepartementen stimuleren deze ontwikkeling. Ook de VNG heeft veel te weinig oog voor de gemeentelijke autonomie, in de betekenis van oorspronkelijke beleidsinitiatieven. Als de trend zich doorzet, zullen de gemeentelijke politieke arena's verder en verder afglijden, tot ze betekenisloos zijn geworden. Als de gemeente als politiek stelsel het loodje legt, is al wat rest een buitendienst van de nationale overheid.

DOUWE JAN ELZINGA
Redacteur s&d

THEMA'S

- > Verdeeld verleden, gedeelde koers?
Bijdragen aan het debat over integratie, nr. 1/2
- > Het drugsbeleid in de revisie, nr. 3
- > Aan het werk met Europa, nr. 3
- > Gezondheidszorg: wat er aan marktwerking mankeert, nr. 4
- > Naar een herijking van de economie, nr. 4
- > Hoe verder met het voortgezet onderwijs?, nr. 5
- > Blijft de Partij van de Arbeid een brede volkspartij?, nr. 6
- > De waterschappen op de schop, nr. 6
- > De weerbarstige praktijk van interventies in conflictgebieden, nr. 7/8
- > De populistische verleiding, nr. 9
- > De zichtbare hand. Conditie voor marktwerking in de publieke sector, nr. 10
- > Beitelten aan een nieuw Europa, nr. 11
- > Ouderen in het vizier: hoe vergrijst Nederland?, nr. 12
- > Van nood naar deugd: kansen na de crisis, nr. 12

COLUMNS

- 68
- > Zoek de verschillen, Kees Schuyt, nr. 1/2
 - > Toetsing aan de grondwet, Douwe Jan Elzinga, nr. 3
 - > Met gepaste trots, Marijke Linthorst, nr. 4
 - > Nick & Simon-socialisme, Liesbeth Levy, nr. 5
 - > Zeventig jaar s&d, Mare Faber, nr. 6
 - > Duidelijke politiek, Rutger Claassen, nr. 7/8
 - > De macht van schoolbesturen, Marijke Linthorst, nr. 9
 - > Homeopathisch socialisme, Adriaan van Veldhuizen, nr. 10
 - > De les van Tobback, Paul de Beer, nr. 11
 - > De Thorbecke-paradox, Liesbeth Levy, nr. 12

INTERVENTIE

- Amerongen, Job van
 - Vuile voeten, nr. 3, p. 7
 - Gezelligheid kent een tijd, nr. 9, p. 8
 - Heinz en Job, nr. 12, p. 6
- Becker, Frans
 - Politiek is geen stage, nr. 4, p. 7
 - De markt van licht en warmte, nr. 6, p. 5
 - Obama en de Europese paradox, nr. 10, p. 8 (zie ook Cuperus, René)
- Beltman, Herman
 - God op school, nr. 3, p. 4
- Berg, Jan-Jaap van den
 - Terugwinnen, die witte arbeider!, nr. 7/8, p. 7
- Berkvens, Arjen
 - Harde feiten, nr. 7/8, p. 4
- Blaauwbroek, Auke
 - Den Haag regisseert, nr. 11, p. 4 (zie ook Bulk, Marjolijn)
- Bruin, Johan de
 - Waterschapsfiasco, nr. 4, p. 5
- Buijsen, Martin
 - Dubbelzinnigheid in de zorg, nr. 9, p. 6
- Bulk, Marjolijn
 - Den Haag regisseert, nr. 11, p. 4 (zie ook Blaauwbroek, Auke)
- Cremers, Jan
 - Tegen de nieuwe uitbuiting, nr. 10, p. 5
 - Schijnzelfstandigheid, nr. 12, p. 4
- Cuperus, René
 - Obama en de Europese paradox, nr. 10, p. 8 (zie ook Becker, Frans)
- Dommering, Egbert
 - Plasterk over Brinkman, nr. 10, p. 4
- Haaften, Remmert van
 - Politieke biecht, nr. 3, p. 5
- Hauptmeijer, Sjoerd van
 - Dicht, die trukendoos!, nr. 3, p. 6
- Jong, Arie de
 - Stemmen van leden, nr. 4, p. 4
- Jurgens, Erik
 - Duitse les, nr. 9, p. 4

REGISTER SOCIALISME & DEMOCRATIE 2009

- Kerkhof, Peter
— Wakker Nederland, nr. 5, p. 4
— Lessen uit de sixties, nr. 10, p. 7
- Lusing, Jan R.
— Bij het verkeerde eind [2], nr. 6, p. 9
- Maesen, Laurent van der
— Toets wél aan de Grondwet, nr. 10, p. 6
- Minderhout, Willem
— Tromps 'foresight saga', nr. 3, p. 4
— De nar is dood, nr. 11, p. 6
- Mulder, Bertus
— Partij van wie?, nr. 7/8, p. 5
- Nierop, Dick
— Uniforme scholen, nr. 5, p. 6
- Nieuwenhuijsen, Pieter
— De Europese leegte, nr. 7/8, p. 4
- Pauw, John van der
— Huursommen, nr. 4, p. 6
- Ploumen, Lilianne
— Bij het verkeerde eind, nr. 5, p. 5
- Polter, Evelien
— Leren in de stad, nr. 6, p. 8
- Post, Ruben
— Op naar de republiek, nr. 9, p. 5
- Schuurman Hess, Jan
— Beste lezer, nr. 6, p. 4
- Stevenson, Sven
— Versleten visie op arbeid, nr. 5, p. 7
- Swaak, Klaas
— Terug naar de wortels, nr. 12, p. 5
- Verkoren, Willemijn
— Appels en peren, nr. 9, p. 7
- Woltring, Naomi
— Geen vuile schoenen, nr. 11, p. 5
- Zandvliet, Ruben
— Vechten voor geld, nr. 6, p. 6
- ARTIKELEN
- Achterberg, Peter
— Arbeiders en schoolmeesters: een huwelijk in crisis, nr. 6, p. 22 (zie ook Houtman, Dick)
- Ágh, Attila
— Sociaal-democratische avonturen in Hongarije, nr. 11, p. 30
- Amerongen, Job van
— Lilianne, maak ons vrij!, nr. 1/2, p. 62 (zie ook Duyvestijn, Marcel en Terstall, Eddy)
- Asscher, Lodewijk
— Angst ombuigen naar hoop, nr. 7/8, p. 8
- Baarsma, Barbara
— Efficiëntie moet de eerste toetsteen zijn, nr. 10, p. 20 (zie ook Theeuwes, Jules)
- Bader, Max
— Voorbij de oostgrens: via de rechtsstaat naar democratie?, nr. 11, p. 42 (zie ook Gerrits, André)
- Becker, Frans
— Moet de AOW-leeftijd omhoog naar 67 jaar?, nr. 7/8, p. 81 (zie ook Beer, Paul de)
— De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep wbs)
- Beek, Krijn van
— Anders gaan denken over ouderdom, nr. 12, p. 21 (zie ook Verhoeven, Imrat; Steen, Martijn van der en Roosma, Femke)
- Beer, Paul de
— Vergeten recepten voor een arbeidsmarkt in crisis, nr. 5, p. 8
— Moet de AOW-leeftijd omhoog naar 67 jaar?, nr. 7/8, p. 81 (zie ook Becker, Frans)
— Over hele en halve markten, nr. 10, p. 16 (zie ook Claassen, Rutger)
- Berg, Jan-Jaap van den
— Leren van Den Uyl. Schets van een modern-klassiek toetsingskader voor de Partij van de Arbeid, nr. 3, p. 52 (zie ook Zwart, Rutger)
- Berg, Marten van den
— Anders gaan denken over de economie, nr. 7/8, p. 13 (zie ook Heemskerk, Frank)
- Berg, Max van den
— Het publieke belang moet terug op de Europese agenda, nr. 5, p. 30
- Berger, Maurits
— De geloofwaardigheid van de internationale rechtsorde staat op het spel, nr. 10, p. 50
- Berkvens, Arjen
— Geschiedenis van de Alfred Mozer Stichting, nr. 11, p. 40
- Bieckmann, Frans

REGISTER SOCIALISME & DEMOCRATIE 2009

- Een werkelijk humanitaire agenda voor Darfur, nr. 7/8, p. 46
- Bordewijk, Paul
- De bank als nutsbedrijf, nr. 9, p. 55
- Borgh, Chris van der
- Kosovo: doormodderen bij gebrek aan beter, nr. 7/8, p. 37 (zie ook Pont, Yannick du)
- Boutellier, Hans
- Confrontatie als politiek instrument, nr. 1/2, p. 56
- Bouwmeester, Lea
- Onderzoek de praktijk, behoud het goede, nr. 3, p. 26
- Brug, Wouter van der
- Onzichtbaar Europa. Hoe raken Europese verkiezingen hun tweederangs karakter kwijt?, nr. 3, p. 38 (zie ook Vries, Catherine de)
- Bruggencate, Bob ten
- Weg met de lappendeken aan leeroutes, nr. 5, p. 16
- Buijsen, Martin
- Voorrangzorg is onrechtvaardig, nr. 4, p. 19
- Bunt, Henk van de
- De tragedie van het gedoogbeleid, nr. 3, p. 24
- Claassen, Rutger
- Over hele en halve markten, nr. 10, p. 16 (zie ook Beer, Paul de)
- Van morele vrijstelling naar morele vergunning. Een publieke ethiek voor de financiële markten, nr. 12, p. 49
- Clemminck, Ranjith
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep WBS)
- Cohen, Job
- 70 — Een eigen idioom, nr. 1/2, p. 102
- Colijn, Ko
- Afghanistan: falen mag niet meer, nr. 7/8, p. 28
- Cremers, Jan
- Terug op koers voor een sociaal Europa. Vrij dienstenverkeer mag cao's en nationale arbeidswetten niet ondergraven, nr. 3, p. 30
- Cuperus, René
- Nagekomen brief aan een verloren electoraat, nr. 1/2, p. 95
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep WBS)
- Dalen, Harry van
- Maak Nederland vergrijzingsproof, nr. 9, p. 51
- Dam, Marcel van
- Pleidooi voor een taboe. Bezuinigingen mogen de kwetsbaren niet treffen, nr. 11, p. 8
- Depla, Staf
- Het beroepsonderwijs: zonder maatwerk geen vakwerk, nr. 5, p. 24 (zie ook Linthorst, Marijke)
- Dunk, Thomas von der
- Hou vol, die spagaat! Een antwoord op de stellingen van Dick Pels, nr. 6, p. 35
- Duyvesteyn, Isabelle
- De interventieparadox. Buitenlandse inmen- ging werkt contraproductief, nr. 7/8, p. 20
- Duyvestijn, Marcel
- Lilianne, maak ons vrij!, nr. 1/2, p. 62 (zie ook Terstall, Eddy en Amerongen, Job van)
- Elatik, Fatima
- Pleidooi voor keiharde preventie, nr. 1/2, p. 47
- Elshout, Jan
- Het isoleren van Hamas is een ernstige fout, nr. 10, p. 44
- Elzinga, Douwe Jan
- De democratiseringsparadox van het water- schap, nr. 6, p. 45
- Engbers, Anita
- Niet alle achterstand is allochtoon, nr. 1/2, p. 59
- Faber, Mient Jan
- De geforceerde transformatie van de *security fabric* in Irak, nr. 7/8, p. 54
- Fijnaut, Cyrille
- Een nuchtere kijk op de Hollandse coffee- shop, nr. 3, p. 16
- Gerrits, André
- Voorbij de oostgrens: via de rechtsstaat naar democratie?, nr. 11, p. 42 (zie ook Bader, Max)
- Giebels, Lambert J.
- Nieuwe koning, nieuwe tijden?, nr. 3, p. 9
- Goudzwaard, Bob

REGISTER SOCIALISME & DEMOCRATIE 2009

- De geldmacht onttoverd, nr. 4, p. 32
Groenendijk, Kees
- ‘Wordt zoals wij!’ Integratie en haar valkuilen, nr. 1/2, p. 50 (zie ook Kalma, Paul en Meurs, Pauline)
- Haaften, Remmert van
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep wbs)
- Harchaoui, Sadik
- De rechtsstaat als anker voor integratie, nr. 1/2, p. 38
- Harmsen, Rik
- E-dating. Op zoek naar duurzame partners voor Nederlandse energiebedrijven, nr. 4, p. 25 (zie ook Samsom, Diederik)
- Hartveld, Leo
- Zware beroepen zullen niet worden ontzien, nr. 9, p. 43
- Heemskerk, Frank
- Anders gaan denken over de economie, nr. 7/8, p. 13 (zie ook Berg, Marten van den)
- Hemerijck, Anton
- Een nieuwe inbedding voor de markteconomie, nr. 12, p. 40 (zie ook Thomas, Casper)
- Hofland, H.J.A.
- De negers van de toekomst, nr. 12, p. 27
- Holsteyn, Joop van
- De grijze reus roert zich niet. De electorale macht van kiezers op leeftijd, nr. 12, p. 30
- Houtman, Dick
- Arbeiders en schoolmeesters: een huwelijk in crisis, nr. 6, p. 22 (zie ook Achterberg, Peter)
- Hurenkamp, Menno
- De angst om voor zwak versleten te worden, nr. 1/2, p. 71
- Isik, Büilent
- Integratie begint in het klein, nr. 1/2, p. 80
- Jonge, Annelies de
- Vechten voor onze droom, nr. 10, p. 10
- Kalma, Paul
- ‘Wordt zoals wij!’ Integratie en haar valkuilen, nr. 1/2, p. 50 (zie ook Groenendijk, Kees en Meurs, Pauline)
- In memoriam Ad Dunning, nr. 10, p. 61
- Kam, Flip de
- Vergrijzing: gevolgen voor de overheidsfinanciën, nr. 12, p. 10
- Koole, Ruud
- De populismeparadox, nr. 9, p. 33
- Niet schaatsen op dun ijs. De Partij van de Arbeid en de JSF-discussie in 2002, nr. 10, p. 56
- Kuijs, Jos
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep wbs)
- Landelijk bestuur PvdA
- Verdeeld verleden, gedeelde toekomst. Concept-resolutie over integratie, opgesteld door het bestuur van de Partij van de Arbeid, nr. 1/2, p. 6
- Linthorst, Marijke
- De risico’s van pragmatisme, nr. 1/2, p. 85
- Het beroepsonderwijs: zonder maatwerk geen vakwerk, nr. 5, p. 24 (zie ook Depla, Staf)
- Grenzen trekken in het Koninkrijk, nr. 7/8, p. 62
- Marbe, Nausicaa
- Ons land is zoveel beter, nr. 1/2, p. 76
- Marcouch, Ahmed
- Naar een Nederlandse islam, nr. 1/2, p. 33
- Meurs, Pauline
- ‘Wordt zoals wij!’ Integratie en haar valkuilen, nr. 1/2, p. 50 (zie ook Groenendijk, Kees en Kalma, Paul)
- Moorslag, William
- De hervorming van de AOW kan rechtvaardiger, nr. 9, p. 46
- Nijboer, Henk
- De zachte hand in de sociale zekerheid, nr. 3, p. 45
- Obdeijn, Herman
- Mantra wordt stigma, nr. 1/2, p. 67 (zie ook Schrover, Marlou)
- Özdemir, Senay
- Werk, werk, werk, nr. 1/2, p. 82
- Peeters, Rik
- Het kanaal van de onvrede. Waarom populistten de democratie een dienst bewijzen, nr. 9, p. 39
- Pels, Dick

REGISTER SOCIALISME & DEMOCRATIE 2009

- Splits de PvdA! De ruimte op links en de noodzaak van politieke herverkeveling, nr. 6, p. 28
- Pont, Yannick du
- Kosovo: doormodderen bij gebrek aan beter, nr. 7/8, p. 37 (zie ook Borgh, Chris van der)
- Priemus, Hugo
- Op naar het provincieschap, nr. 6, p. 42
- Projectgroep wbs (Frans Becker, Ranjith Clemminck, René Cuperus, Remmert van Haaf-ten, Jos Kuijs en Monika Sie Dhian Ho)
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25
- Roosma, Femke
- Anders gaan denken over ouderdom, nr. 12, p. 21 (zie ook Beek, Krijn van; Verhoeven, Imrat en Steen, Martijn van der)
- Samsom, Diederik
- E-dating. Op zoek naar duurzame partners voor Nederlandse energiebedrijven, nr. 4, p. 25 (zie ook Harmsen, Rik)
- Schrijver, Dominic
- Na de woorden, de daden, nr. 1/2, p. 45
- Schrover, Marlou
- Mantra wordt stigma, nr. 1/2, p. 67 (zie ook Obdeijn, Herman)
- Schulze, Ingo
- Nieuwe levens, nr. 11, p. 26
- Schut, Erik
- Is marktwerking in de zorg doorgeschoten?, nr. 7/8, p. 68
- Sie Dhian Ho, Monika
- De PvdA en integratie: een nieuwe fase, nr. 1/2, p. 25 (zie ook Projectgroep wbs)
- 72 Smidt van Gelder, Pieter
- Tsjaad: speler of speelbal?, nr. 5, p. 36
- Steen, Martijn van der
- Anders gaan denken over ouderdom, nr. 12, p. 21 (zie ook Beek, Krijn van; Verhoeven, Imrat en Roosma, Femke)
- Tang, Paul
- Rijnland nieuwe stijl, nr. 4, p. 39
- Terstall, Eddy
- Lilianne, maak ons vrij!, nr. 1/2, p. 62 (zie ook Duyvestijn, Marcel en Amerongen, Job van)
- Theeuwes, Jules
- Efficiëntie moet de eerste toetsteen zijn, nr. 10, p. 20 (zie ook Baarsma, Barbara)
- Thijn, Ed van
- Tegen de aanpassingsprofeten, nr. 1/2, p. 65
- Thomas, Casper
- Een nieuwe inbedding voor de marktecono- mie, nr. 12, p. 40 (zie ook Hemerijck, Anton)
- Tillie, Jean
- De vicieuze cirkel doorbreken, nr. 1/2, p. 88
- Trappenburg, Margo
- Het verval van een vitale norm, nr. 4, p. 12
- Veen, Romke van der
- Secuur sturen op de quasi-markt, nr. 10, p. 29
- Velde, Henk te
- Steeds opnieuw het wiel uitvinden. Golven van populisme in Nederland, nr. 9, p. 12
- Veldhuizen, Adriaan van
- ‘Dat is een tragiek geweest, hoor’. Strijd en partijcultuur in de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij, nr. 6, p. 11
- Verhelst, Matthias
- In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang, nr. 11, p. 18 (zie ook Wiersma, Jan Marinus)
- Verhoeven, Imrat
- Anders gaan denken over ouderdom, nr. 12, p. 21 (zie ook Beek, Krijn van; Steen, Martijn van der en Roosma, Femke)
- Voerman, Gerrit
- Van Mao tot marketing. Over het populisme van de SP, nr. 9, p. 26
- Vossen, Koen
- Hele en halve populisten. Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat, nr. 9, p. 19
- Vries, Catherine de
- Onzichtbaar Europa. Hoe raken Europese ver- kiezingen hun tweederangs karakter kwijt?, nr. 3, p. 38 (zie ook Brug, Wouter van der)
- Wiersma, Jan Marinus
- In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang, nr. 11, p. 18 (zie ook Verhelst, Matthias)
- Wolfson, Dik
- De verborgen schatten van interactief bestuur, nr. 10, p. 37

Zwart, Rutger

- *Leren van Den Uyl. Schets van een modern-klassiek toetsingskader voor de Partij van de Arbeid*, nr. 3, p. 52 (zie ook Berg, Jan-Jaap van den)

BOEKESSAYS

Bruggen, Koos van der

- *Alle kernwapens de wereld uit?*, nr. 7/8, p. 91
 - Godfried van Benthem van den Bergh, *Naar een nucleaire wereldorde*
 - Joseph Cirincione, *Bomb scare. The history and future of nuclear weapons*
 - Jacques E. C. Hymans, *The psychology of nuclear proliferation. Identity, emotions and foreign policy*
 - Nina Tannenwald, *The nuclear taboo. The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945*

Foqué, René

- *Burgerzin leert men al doende*, nr. 1/2, p. 112
 - Marcel Maussen, *Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*
 - Paul Scheffer, *Het land van aankomst*
 - Kees Schuyt, *Steunberen van de samenleving*
 - Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*

Grift, Liesbeth van de

- *Zwart-wit of grijs. Omgaan met een communistisch verleden*, nr. 11, p. 48
 - Ulf Brunnbauer en Stefan Troebst (red.), *Zwischen Amnesie und Nostalgie. Die Erinnerung an den Kommunismus in Südosteuropa*
 - Padraic Kenney, *The burdens of freedom. Eastern Europe since 1989*
 - Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*

Heteren, Godelieve van

- *Ver voorbij de 'comfort zone'*, nr. 6, p. 51
 - René Cuperus, *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*
 - Jan Pronk, *Het pantser afleggen. Ideeën voor een open politiek*

Kerstholt, Frans

- *Nationale identiteit en religieus conflict in historisch perspectief*, nr. 1/2, p. 105
 - Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (red.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*
 - Benjamin Kaplan, *Divided by faith. Religious conflict and the practice of toleration*
 - Keith Luria, *Sacred boundaries. Religious coexistence and conflict in early-modern France*
 - Alexandra Walsham, *Charitable hatred. Tolerance and intolerance in England, 1500-1700*

Komter, Aafke

- *Het verantwoordelijkheidstekort in een vermarkte samenleving*, nr. 7/8, p. 85
 - Martin Buijsen (red.), *Marktwerking versus solidariteit? Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening*
 - Jan Jacob van Dijk (red.), *Verbindend bouwen. Over solidariteit en verzorgingsstaat*
 - Deborah Stone, *The Samaritan's dilemma. Should government help your neighbor?*
 - Lex van Vorsele, *Rechtvaardig en solidair pensioen*

Molema, Marijn

- *Leren van Die Linke*, nr. 12, p. 60
 - Harald Bergsdorf, *Die neue 'Linke'. Partei zwischen Kontinuität und Kurswechsel*
 - Eckhard Jesse en Jürgen P. Lang, *Die Linke. Der smarte Extremismus einer deutschen Partei*
 - Tim Spier, Felix Butzlaff, Matthias Micus en Franz Walter (red.), *Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?*

Rozemond, Sam

- *Wat drijft Sarkozy?*, nr. 9, p. 63
 - François Bayrou, *Abus de pouvoir*
 - Jacques Julliard, *La Reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*
 - Alain-Gérard Slama, *La société d'indifférence*

Vossen, Koen

- *Vlaamse lessen in populaire politiek*, nr. 4, p. 44
 - Koen Abts, *Het populistisch appel. Voorbij de populaire communicatiestijl en ordinaire democratiekritiek*
 - Jan Jagers, *De stem van het volk! Populisme als*

REGISTER SOCIALISME & DEMOCRATIE 2009

concept getest bij Vlaamse politieke partijen

- David van Reybrouck, *Pleidooi voor populisme*

Zuijdam, Frank

— 'Crowdsourcing' en de macht van het collectief, nr. 5, p. 44

- Jeff Howe, *Crowdsourcing. Why the power of the crowd is driving the future of business*
- Andrew Keen, *De @-cultuur. Hoe internet onze beschaving ondermijnt*
- Charles Leadbeater, *We-think. Mass innovation, not mass production*
- James Surowiecki, *The wisdom of crowds*
- Don Tapscott en Anthony D. Williams, *Wikinomics. Hoe samenwerking door iedereen met iedereen alles verandert*

ELZINGA/WITTEVEEN

- > Hoe compromisloos is onze verdediging van het vrije debat?, Willem Witteveen, nr. 1/2, p. 122

- > Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?, Willem Witteveen, nr. 3, p. 58
- > Hiërarchisch kwaliteitsdenken: een plaag, Douwe Jan Elzinga, nr. 4, p. 50
- > Regels zijn regels, of toch niet?, Willem Witteveen, nr. 5, p. 50
- > Kunnen we leven met een diplomademocratie?, Willem Witteveen, nr. 6, p. 57
- > Representatief koningschap levert te weinig op, Douwe Jan Elzinga, nr. 7/8, p. 98
- > Waar eindigt de academische vrijheid?, Willem Witteveen, nr. 9, p. 70
- > Wat stopt de vrije val van de PvdA?, Douwe Jan Elzinga, nr. 10, p. 62
- > Hoe beoordelen burgers hun politiek leiders?, Willem Witteveen, nr. 11, p. 54
- > Decentralisatie van nationale taken bedreigt de lokale democratie, Douwe Jan Elzinga, nr. 12, p. 67



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

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

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

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

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

3 COLUMN **LIESBETH LEVY** De Thorbecke-paradox

4 INTERVENTIE

JAN CREMERS Schijnzelfstandigheid

KLAAS SWAAK Terug naar de wortels

JOB VAN AMERONGEN Heinz en Job

Ouderen in het vizier: hoe vergrijst Nederland?

10 **FLIP DE KAM** Vergrijzing: gevolgen voor de overheidsfinanciën

21 **KRIJN VAN BEEK, IMRAT VERHOEVEN, MARTIJN VAN DER STEEN**
& **FEMKE ROOSMA** Anders gaan denken over ouderdom

27 **H. J. A. HOFLAND** De negers van de toekomst

30 **JOOP VAN HOLSTEYN** De grijze reus roert zich niet — De electorale
macht van kiezers op leeftijd

Van nood naar deugd: kansen na de crisis

40 **ANTON HEMERIJCK & CASPER THOMAS** Een nieuwe inbedding voor
de markteconomie

49 **RUTGER CLAASSEN** Van morele vrijstelling naar morele vergunning
— Een publieke ethiek voor de financiële markten

BOEKESSAY

60 **MARIJN MOLEMA** Leren van Die Linke

67 **ELZINGA / WITTEVEEN** Decentralisatie van nationale taken bedreigt
de lokale democratie

68 REGISTER 2009



JAARGANG 66 NUMMER 12 2009

MAANDBLAD VAN DE WIARDI BECKMAN STICHTING

WETENSCHAPPELIJK BUREAU VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

Boom Tijdschriften