

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.

TEGENMAGT 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.

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 winkelnering’ 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.

De zichtbare hand (2)

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.

24 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

aanstoots (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 doelmatigheidsprikkel, 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 begrenzings 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 regulerings- 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 spaarrekeningen 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

SUCCESSSEN 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 verstoppertje

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 verstoppertje. 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 onsterfelijk getypeerde 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 Israëliisch-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 Israëliisch-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 gewelddadige 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'-aanname 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 Israëlisch-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-

Over de auteur Tussen 2001 en 2007 was Ruud Koole gedurende twee perioden voorzitter van de Partij van de Arbeid.

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

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