

De les van Tobback

Het moet in 1994 zijn geweest dat Louis Tobback, de toenmalige Belgische minister van Binnenlandse Zaken, op een PvdA-bijeenkomst het verschil uitlegde tussen Belgische en Nederlandse sociaal-democraten. Als Belgische sociaal-democraten binnen een coalitieregering een compromis sluiten, presenteren ze dit ook nadrukkelijk als zodanig. Ze leggen aan hun kiezers uit op welke punten ze hun zin hebben gekregen en waar ze hebben ingeleverd. Nederlandse sociaal-democraten verdedigen een compromis alsof ze niets anders hadden gewild, zelfs niet als ze alleen hadden geregeerd.

Aan deze woorden moest ik denken toen de PvdA-top het kabinetsbesluit over de verhoging van de AOW-leeftijd verdedigde alsof men zich geen betere beslissing had kunnen voorstellen: een sterk en sociaal besluit in de beste traditie van Drees en Suurhoff was het. Ook als de PvdA het alleen voor het zeggen had gehad zou het plan niet anders zijn uitgevallen, zo leek de boodschap te zijn. Los van de vraag hoe men het besluit beoordeelt, is dit om verschillende redenen opmerkelijk — nee, zelfs ongeloofwaardig.

Allereerst staat het besluit haaks op het verkiezingsprogramma van de PvdA, dat juist beloofde dat de AOW-leeftijd 65 jaar zou blijven. Nu hebben we er inmiddels een diepe recessie bij gekregen, die toen het verkiezingsprogramma werd opgesteld, in 2006, niet werd voorzien. Maar in de argumentatie van de partijleiding krijgt de noodzaak van bezuinigingen veel minder gewicht dan de structurele ontwikkelingen van vergrijzing en een dreigend tekort aan arbeidskrachten. Die ontwikkelingen waren in 2006 al genoegzaam bekend en toen was dat blijkbaar geen reden om de AOW-leeftijd te verhogen.

In de tweede plaats roept de claim dat dit

besluit precies is wat de PvdA wil, de vraag op wat het CDA dan wilde. In die partij is het nogal stil, dus het is niet geheel duidelijk of men daar ook van mening is dat dit precies het juiste besluit is. Ook het CDA had de verhoging van de AOW-leeftijd immers niet in het verkiezingsprogramma staan, maar wellicht heeft ook die partij een proces van voortschrijdend inzicht doorgemaakt. Maar als PvdA en CDA over zo'n cruciale kwestie exact hetzelfde denken — inclusief alle ingewikkelde uitzonderingsbepalingen voor mensen met dertig jaar zware arbeid achter de rug of een arbeidsverleden van 42 jaar — waarin onderscheiden die twee partijen zich dan nog van elkaar? Men moet dan niet verbaasd opkijken als de kiezer meent dat in het politieke midden alles één pot nat is.

Of moeten we geloven dat de PvdA volledig haar zin heeft gekregen terwijl het CDA een aantal gevoelige concessies heeft gedaan? Dan zou je verwachten dat de PvdA-leiding dat breed zou uitmeten. Maar ik heb niets daarover vernomen. En onder de PvdA-achterban leek er heel wat meer ongenoegen over dit besluit te bestaan dan onder de CDA-leden.

Ware het dus niet veel verstandiger geweest als de PvdA het kabinetsbesluit om de AOW-leeftijd te verhogen had gepresenteerd als een nederlaag? Wellicht een onvermijdelijke nederlaag, gezien de economische situatie en de demografische ontwikkeling. En eentje die voor de kwetsbaarste groepen zo veel mogelijk is verzacht. Maar het blijft een nederlaag als je binnen drie jaar op een van de kernpunten van je verkiezingsprogramma moet terugkomen.

Blijkbaar heeft de PvdA de les van Tobback nog niet geleerd.

PAUL DE BEER
Redacteur S&D

Den Haag regisseert

S&D 2009/10 bevat vier artikelen over condities voor marktwerking in de publieke sector, met als globale conclusie: marktwerking is geen wondermiddel om kosten te besparen en efficiëntie te verhogen, maar onder bepaalde voorwaarden kan van een duidelijke meerwaarde wel sprake zijn. Over wat die voorwaarden zijn lijken de auteurs van mening te verschillen. Wat ze gemeen hebben is dat ze, ons inziens, te gemakkelijk over de publiekrechtelijke taak van de overheid heenstappen.

Bij marktwerking in de publieke dienstverlening hebben we niet te maken met een 'gewone' markt. Dat ligt niet aan de aard van de dienst, maar aan de aard van de overheidstaak. De overheid heeft in de Grondwet en in internationale verdragen een zorgplicht opgelegd gekregen: zij moet ervoor zorgen dat het publieke belang van semicollectieve goederen als huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs is geborgd. Het niveau van die borging is geen absoluut gegeven; het gaat hier om een weging van verschillende elementen, zoals universaliteit, continuïteit en kwaliteit. De politiek bepaalt het relatieve belang dat aan elk van deze elementen gehecht wordt — het prijskaartje is daar een afgeleide van.

4 De uitvoering van een publieke dienst kan in publieke of private handen liggen — de zorgplicht van de overheid heeft immers enkel betrekking op de inhoud van de dienstverlening, niet op de wijze van uitvoering. Cruciaal is wel de volgorde: pas als de politiek heeft afgebakend wanneer het publieke belang voldoende is geborgd, kan worden beoordeeld of uitvoering van publieke diensten door private partijen efficiëntiewinst oplevert. Op dit punt verschillen wij fundamenteel van mening met Barbara Baarsma en Jules Theewes, die in hun S&D-artikel het streven naar efficiëntiewinst centraal stellen en de borging van het publieke belang daaraan ondergeschikt maken.

De zorgplicht van de overheid en de vaststelling van het gewenste borgingsniveau beperken de speelruimte voor private partijen. Die zorgplicht verkrijgt zijn concrete vorm in wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan. Romke van der Veen betoogt in zijn artikel dat het gevaar van stapeling van regulering en toezicht ingeperkt kan worden als private partijen zich verbinden aan een 'governance code'. Maar stelt een dergelijke code ook dwingende eisen aan de kwaliteit van de publieke dienst? En zo ja, wat is dan het verschil met andere vormen van regulering en toezicht?

In onze optiek leidt governance tot meer structuur in het interne toezicht en mogelijk tot meer participatie van burgers als belanghebbenden. Maar in welke 'vermarkt' sectoren is de burger bepalend? In ieder geval niet in de zorg, de reïntegratie, het contractvervoer of de inburgering. De gemeente bepaalt de voorwaarden en de prijs, private partijen kunnen inschrijven. Het versterken van de positie van de burger zoals Dik Wolfson zich dat voorstelt in zijn artikel werkt alleen als de overheid bereid is om de inbreng van cliënten of burgers in formele zin van invloed te laten zijn op de opstelling van de gunning. Zo ver zijn we nog niet en de vraag is ook of dat wenselijk is.

Lagere overheden en regionale concessieverleners moeten een zekere mate van beleidsvrijheid hebben — in zoverre gaan wij mee met Wolfsons pleidooi voor 'pas toe of leg uit'. Maar deze uitvoeringsbevoegdheden moeten binnen de marges van uniforme spelregels blijven. Binnen deze bandbreedte kan een gedragscode of branchekeurmerk zeker een positieve bijdrage leveren aan de manier waarop publieke diensten, de peilers van onze democratische rechtsstaat, praktisch gestalte krijgen.

Wij pleiten ervoor dat de overheid stevig de regie ter hand neemt bij marktwerkingsoperaties in de publieke sector. De politiek dient eerst een waardering te geven aan de onderliggende elementen van het publieke belang in een specifieke

INTERVENTIE

sector, dat wil zeggen dat zij de parameters continuïteit, kwaliteit, universaliteit, toegankelijkheid en consumentenbescherming wettelijk definieert. Pas daarna kan worden beoordeeld in hoeverre er ruimte is voor de introductie van concurrentiebevorderende maatregelen en welke vorm die moeten krijgen. Aldus bepaalt het parlement de bandbreedte — en daarmee de ruimte voor uitvoering van publieke diensten door private partijen.

Marktwerking is, anders gezegd, niets meer of minder dan een ordeningsmiddel ter concretisering van de plicht van de overheid om het publieke belang te borgen. De ervaring leert dat onduidelijkheid en bijsturing eerder tot problemen leiden dan tot grotere efficiëntie. Bezint eer ge begint, geachte parlementariërs: formuleer heldere spelregels voor lokale overheden én bedrijven en zorg voor een strikte handhaving.

AUKE BLAAUWBROEK

MARJOLIJN BULK

Beleidsmedewerker FNV

Geen vuile schoenen

Eind oktober riep een woordvoerder van supermarktketen Albert Heijn op tot het ontwerpen van regelgeving om af te dwingen dat voedsel duurzaam geproduceerd wordt. Zonder regelgeving blijven biologische en fairtrade producten een marginaal verschijnsel, aldus de supermarkt. De oproep van Albert Heijn is niet de enige in zijn soort. Bedrijven die werk maken van duurzaam produceren dringen vaker aan op harde regels, omdat zij merken dat vrijwillige afspraken hun concurrenten niet over de streep trekken. En gelijk hebben ze: nationale en vooral ook internationale regelgeving om maatschappelijk verantwoord ondernemen erdoer te drukken is dringend gewenst.

In de jaren negentig kreeg sportkledinggigant Nike een storm van kritiek over zich heen omdat het bedrijf de productie van sportschoenen had uitbesteed aan *subcontractors* die kinderarbeid niet schuwden en ook op allerlei andere manieren ILO-conventies aan hun laars laptten. Nike wilde

in eerste instantie geen verantwoordelijkheid nemen voor de praktijken van deze *subcontractors*, maar deed dat onder druk van de publieke opinie uiteindelijk wel. Het bedrijf, dat al jarenlang kritisch wordt gevolgd door anderglobalisten en organisaties als de Schone Kleren Campagne, heeft verbeteringen doorgevoerd in zijn productieproces. Inmiddels pleit Nike voor bindende internationale regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. Wanneer zijn concurrenten niet op een duurzame manier produceren, heeft Nike een competitief nadeel. Het aandeel van consumenten die afwegingen over duurzaamheid de doorslag laten geven bij de aanschaf van sportkleding is te klein.

Duurzaamheid geldt nu vooral als een *life style*-kwestie, terwijl het veel meer dan dat zou moeten zijn. Milieu- en arbeidswetgeving zoals we die kennen voor in Nederland geproduceerde goederen ontbreekt op mondiaal niveau. Beslissingen die invloed hebben op bijvoorbeeld de kap van oerbossen (is de palmolie in jouw shampoo wel duurzaam geproduceerd?) en uitbuiting van arbeiders in verre landen (wie heeft je nieuwe broek in elkaar gezet?) worden ten onrechte overgelaten aan de consument met zijn persoonlijke ethiek. In feite gaat het hier om politieke vragen die een politiek antwoord behoeven — niet een antwoord van de markt. Daar komt bij dat zogenaamde ‘consumentendemocratie’ (via je consumptiepatroon invloed uitoefenen op het marktaanbod) allesbehalve democratisch is: mensen met een ruim inkomen zullen vaker Ecover-wasmiddel kopen dan mensen met een lager inkomen.

De laatste jaren deed zich een enorme verspreiding voor van gedragscodes voor bedrijven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zo houdt het Zweedse IKEA bij of het hout dat gebruikt wordt voor meubels duurzaam geproduceerd wordt. Dergelijk beleid op basis van vrijwilligheid volstaat echter niet. Zonder iets af te willen doen aan de inspanningen en goede bedoelingen van bedrijven als IKEA: zolang hun beleid niet aan internationale standaarden wordt gekoppeld is het niet te controleren en dus niet waterdicht.

Het duurzaam beheren van een internationale productieketen is lastig: allerlei partijen spelen

INTERVENTIE

een rol en landen hanteren verschillende wetgeving (waarvan de naleving ook nog eens varieert) op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden. De uitbesteding van delen van de productieprocessen aan *subcontractors* maakt het moeilijk om te bepalen wie waarop moet worden aangesproken. Bindende internationale regelgeving is de enige oplossing. Nu de Washington consensus op de schop gaat, ligt er een uitgelezen kans om ook de WTO-regels te herzien. Er moeten wereldwijd geldende regels komen die tot duurzame productie onder goede arbeidsomstandigheden verplichten. Zolang de WTO nog niet is omgevormd, moeten de EU en Nederland het voortouw nemen, met als uitgangspunt: bedrijven zijn verantwoordelijk voor hun complete productieketen, ook voor hun *subcontractors*. De hele productieketen moet voldoen aan duidelijke, wettelijke standaarden. Zo niet, dan mogen producten hier niet worden verkocht.

NAOMI WOLTRING

Student politicologie en filosofie aan de UvA
en stagiaire bij de WBS

De nar is dood

6 Op 17 juli 2009 stierf, te Oxford, de Poolse filosoof Leszek Kolakowski, geboren te Radom op 23 oktober 1927. Kolakowski's werk is van groot historisch belang omdat hij, zelfs toen hij nog belijdend communist en marxistisch filosoof was, zijn ogen niet sloot voor het verderfelijke karakter van het stalinisme. In bijtende kritieken gaf hij openlijk uiting aan zijn mening dat marxisme, net als willekeurig welke kerkelijke leer, een begrip met een institutionele in plaats van een intellectuele inhoud was geworden: 'Het begrip "marxist" verwijst naar iemand die zich kenmerkt door zijn bereidheid zonder meer alle opvattingen te aanvaarden die door de officiële instanties als juist worden gekenmerkt.'¹ Als dwarse denker had Kolakowski grote invloed op de Poolse vakbond Solidariteit, vooral via het KOR, het Comité ter Verdediging van Arbeiders.

Buiten Polen was vooral zijn monumentale werk *Die Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung, Entwicklung, Zerfall*, dat in drie delen tussen 1976 en 1978 verscheen, van grote invloed op de in die tijd nog in alle hevigheid voortwoedende discussies over de juiste interpretatie van Marx' ideeën en de relevantie daarvan voor de toenmalige politiek.² De openingszin alleen al is het vermelden waard: 'Karl Marx was een Duitse filosoof.' Hiermee zette hij Marx precies in zijn context. Wat volgt is een grondige, kritische ontmythologisering van het denken van Marx en van de marxisten, in allerlei soorten en maten, die zich zijn erfopvolgers waanden. Marx-kenner (let op: dat is iets heel anders dan een gelovig marxist) Bart Tromp koesterde, waarschijnlijk mede vanwege dit soort observaties, een grote bewondering voor Kolakowski.

Er zijn redenen te over om Kolakowski te (her-)lezen. Ik wil mij hier beperken tot het feit dat de atheïst Kolakowski bij zijn *debunking* van het marxisme als een vorm van religie steeds meer doordrongen raakte van het feit dat ons denken niet kan ontsnappen aan de religieuze — en dan met name de christelijke — wortels ervan. Kolakowski stelt dat ieder ideologisch of filosofisch stelsel een idee van een 'eindtijd' (eschatologie) biedt of een verklaring voor het lijden van de mens als louterende ervaring op weg naar de verlossing (theodicee). Bij Marx zijn hiervan vele voorbeelden te vinden, in passages zoals deze: 'Erst durch die Juniniederlage also wurden alle Bedingungen geschaffen, innerhalb deren Frankreich die Initiative der europäischen Revolution ergreifen kann. Erst in das Blut der Juniinsurgenten getaucht, wurde die Trikolore zur Fahne der europäischen Revolution — zur roten Fahne!'³

Kolakowski herkent dit basispatroon in het streven van alle theologen, historici, sociale wetenschappers en filosofen die trachten de wereld te verklaren. Hiermee diskwalificeert hij dit denken echter niet. Hij keert zich juist tegen de 'verachtelijke verlichte vrijdenkerssuperioriteit tegenover allerlei problemen waarvan men in vroeger tijden vol was, alsof wij heden niet dezelfde problemen op te lossen hebben, zij het met een andere techniek'.⁴

INTERVENTIE

Kolakowski verklaart deze basispatronen in de pogingen van mensen om orde te scheppen in de chaos van de werkelijkheid als een streven naar ‘entropie’ — een verklaarbare evenwichtstoestand, een samenvallen van de wereld als voorstelling en als werkelijkheid. Als deze pogingen zich tot een of andere doctrine ontwikkelen, is het ontstaan van een ‘priesterkaste’ noodzakelijk voor het voortbestaan daarvan. Een doctrine die slechts wordt onderhouden door dienaren van de orthodoxie is echter tot verstening of zelfs verdwijning gedoemd. Naast ‘priesters’ (‘hoeders van datgene dat niet meer bestaat’), zijn er ‘narren’ nodig: mensen die onverschrokken de meest fundamentele ‘waarheden’ van een bepaalde orthodoxie in twijfel durven te trekken en daarmee veranderingen voorstelbaar maken. Als de nar slaagt, dan was de ‘ware leer’ blijkbaar niet ‘waar’ genoeg. Als hij niet, of slechts gedeeltelijk slaagt, dan zal de leer zich dankzij zijn kritiek ontwikkelen en aan kracht en invloed winnen.

Het marxisme is tegen ‘de kritiek der narren’ niet bestand gebleken. Dat had niet tot gevolg dat Kolakowski zijn positie van marxistische nar inruilde voor de rol van priester in een concurrerende orthodoxie. Zijn rol van nar tegenover ieder ‘absolutum’ bleef hij trouw. In de vrijheid voor die eeuwig twijfel zaaiende narren zag Kolakowski juist de superioriteit van de westerse cultuur. Deze is superieur omdat — en zolang als — zij aan zichzelf durft te twijfelen. ‘Als Europa de druk van de barbaren zal weerstaan, dan niet omdat zij op

een dag de definitieve oplossing ontdekt, maar dankzij de heldere zelfkennis dat nergens zulke oplossingen te vinden zijn; en dat is een christelijk bewustzijn.’⁵

Kolakowski’s biografie op Wikipedia begint met de zin: ‘Kolakowski was een Poolse filosoof.’ Als dit een opzettelijke verwijzing is naar de beginzin van *Die Hauptströmungen des Marxismus* dan doet men hem daarmee tekort. Kolakowski was een exponent van de ‘Internationale der Narren’, een gezelschap dwarse denkers dat niet aan plaats en tijd gebonden is en dat we vandaag de dag meer nodig lijken te hebben dan ooit tevoren.

WILLEM MINDERHOUT

PvdA-gemeenteraadslid te Den Haag

Noten

- 1 Leszek Kolakowski, ‘Actuele en niet-actuele begrippen van het marxisme’, in: *De mens zonder alternatief* (Amsterdam: Moussault, 1968).
- 2 Leszek Kolakowski, *Die Hauptströmungen des Marxismus. Entstehung, Entwicklung, Zerfall* (München: Piper, 1976, 1977 en 1978).
- 3 Karl Marx, *Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850*.
- 4 Leszek Kolakowski, ‘De priester en de nar’, in: *De mens zonder alternatief*.
- 5 Leszek Kolakowski, ‘Op zoek naar de barbaar’, in: *Essays van Leszek Kolakowski* (Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1983).

Pleidooi voor een taboe

Bezuinigingen mogen de kwetsbaren niet treffen

De sanering van de overheidsfinanciën in de jaren tachtig en negentig heeft onze verzorgingsstaat ernstige schade toegebracht, aldus Marcel van Dam in zijn nieuwe boek, *Niemands land*. In onderstaand fragment, afkomstig uit het slothoofdstuk, geeft hij zijn kijk op de bezuinigingsambities van het huidige kabinet. ‘Het zou van een hemeltergende onrechtvaardigheid getuigen als het herstel van houdbare overheidsfinanciën ten koste zou gaan van voorzieningen voor en de inkomens van mensen die al dertig jaar zijn achtergebleven bij de rest.’

MARCEL VAN DAM

8 In de jaren tachtig en negentig zijn het neoliberalisme en de meritocratie ongemerkt steeds meer verstrengeld geraakt. Werde daarvoor de meritocratie vooral gezien als een eerlijker systeem om ongelijkheid tussen mensen een plaats te geven dan de standenmaatschappij, daarna werd het een instrument om de prestatie maatschappij aanvaard te krijgen door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van mensen in een sociaal-economisch systeem waarin het eigenbelang en het streven naar groter, beter en meer gekoppeld werd aan het belonen van zo groot mogelijke individuele prestaties om een maximale economische groei te bevorderen. Het hele overheidsbeleid — het bestrijden van achterstand, het onderwijsbeleid,

het sociaal-economische beleid, de inkomenspolitiek en het arbeidsmarktbeleid — werd dienstbaar gemaakt aan dat doel.

Over het hoofd werd gezien dat we daarmee een samenleving opbouwen waarin steeds meer mensen steeds verder tekortschieten: een onbedoeld en ongewenst effect van beleid dat onvoorstelbare negatieve gevolgen voor de samenleving heeft gehad. Geprobeerd wordt dat effect te neutraliseren door mensen over te halen hun ‘fitness’, hun geschiktheid voor de prestatie maatschappij, te maximaliseren. Als dat niet lukt, wordt steeds meer dwang toegepast om ze toch zo productief mogelijk te krijgen, waarbij dankbaar gebruik wordt gemaakt van het repressieve klimaat.

Om een trendbreuk in het beleid te bewerkstelligen is gelukkig in het begin niet veel extra geld nodig. Het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal vereist in de allereerste plaats het formuleren van doelstellingen voor de lange

Over de auteur Marcel van Dam is socioloog. Voor de PvdA trad hij op als bestuurder, Tweede-Kamerlid, staatssecretaris en minister. Hij was ook lid.

Noten zie pagina 15

termijn, en het vraagt om politici, wetenschappers, opinieleiders en maatschappelijke organisaties die zich daaraan willen committeren. Alle ingrediënten voor het beleid dat mij voor ogen staat, zijn al eens bedacht, onderzocht of voorgesteld.

Pas geleidelijk zullen de kosten oplopen. Niet alle beleidsombuigingen kosten overigens extra geld. Er kan enorm veel worden bereikt met een andere aanwending van reeds beschikbare middelen. Maar omdat vooral voor de bestrijding van armoede, de opvoedingsondersteuning en de bestrijding van achterstanden zoals in het onderwijs veel geld nodig is, ga ik hier dieper in op de mogelijkheden om meer financiële ruimte te scheppen en te voorkomen dat net als in de jaren tachtig en negentig enorme schade wordt aangericht door te bezuinigen op inkomen en voorzieningen voor de laagste inkomensgroepen. Het implementeren van nieuw denken in nieuw beleid moet zorgvuldig gebeuren om verkeerde investeringen en schadelijke gevolgen te voorkomen.

KOSTEN EN BATEN WEGEN

Beleid heeft altijd onbedoelde ongewenste gevolgen. We noemen dat nevenschade, een begrip dat onder de benaming *collateral damage* vooral Amerikaanse oorlogen een slechte naam heeft bezorgd. De socioloog Godfried Engbersen publiceerde over dit onderwerp een leerzaam boek onder de titel *Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*.¹ Soms is de aard van de nevenschade bij voorbaat duidelijk en kun je vraagtekens zetten bij het begrip 'onbedoeld'. Het bekendste en indringendste voorbeeld daarvan is het effect van economische groei op milieu en klimaat. Tot dusver wordt dat ongewenste effect kennelijk minder belangrijk geacht dan de voordelen van economische groei. Voor mijn betoog is vooral van belang na te gaan wat de gewenste en ongewenste gevolgen waren van de opbouw van de verzorgingsstaat en van de daaropvolgende afbraak of 'hervorming', zoals de voorstanders van de afbraak het

noemden. Tekenend voor het tijdsgewricht is dat het woord 'hervorming' dat eerst werd gebruikt voor de opbouw van de verzorgingsstaat nu Kamerbreed wordt gebruikt voor de afbraak daarvan.

De verzorgingsstaat is ontwikkeld om alle burgers, ongeacht hun afkomst of inkomen, toegang te verschaffen tot noodzakelijke voorzieningen (veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg) en om mensen te beschermen tegen risico's die zijzelf niet kunnen dragen. In die zin is de verzorgingsstaat een ongeëvenaard succes gebleken.

Eerst werd het woord 'hervorming' gebruikt voor de opbouw van de verzorgingsstaat, nu voor de afbraak ervan

In de jaren zestig was de verzorgingsstaat met de invoering van de Algemene Bijstandswet en de WAO voltooid. In de jaren zeventig was het niveau van het netto minimumloon waaraan de netto uitkeringen waren gekoppeld aanzienlijk verhoogd. In 1982, bij het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, werd begonnen met de sanering van de overheidsfinanciën en werden de uitkeringen verlaagd. In de daaropvolgende decennia werd de koopkracht van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen beneden of rond het niveau van 1979 gehouden, en dat duurt voort tot op de huidige dag. Bovendien werden uitkeringen veranderd van een recht in een gunst — ze werden althans voorwaardelijk gemaakt, duur en hoogte van de uitkeringen werden teruggebracht en de toegang werd bemoeilijkt. In het algemeen werden welvaart en welzijn van de burgers meer een verantwoordelijkheid van de burgers zelf.

Al deze maatregelen van de diverse kabinetten-Lubbers en -Kok pasten in de neoliberale agenda en waren impliciet ook bedoeld om de veronderstelde nevenschade van het beleid van het kabinet-Den Uyl te elimineren of te vermin-

deren. Bij mijn weten is er nooit een poging gedaan na te gaan wat die nevenschade was en of die opwoog tegen de gewenste gevolgen van het beleid — en wat de nevenschade van het *nieuwe* beleid was en of die opwoog tegen de gewenste gevolgen. Die exercitie zou een soort kosten-batenanalyse moeten opleveren van de verzorgingsstaat op zijn hoogtepunt in vergelijking met de huidige gestripte vorm ervan. Is de langdurige werkloosheid, los van economische

Een ieder moet onder ogen willen zien wat de maatschappelijke prijs is die voor zijn visie wordt betaald

conjunctuurverschijnselen, structureel gedaald? Is er minder misbruik van sociale voorzieningen, en zo ja, weegt de aantasting van privacy en de gemoedsrust van hen die zich niet aan misbruik schuldig maken daartegen op? Zijn uitkeringsgerechtigden bereidwilliger geworden om betaalde arbeid te verrichten? Zijn de risico's die collectief met uitkeringen werden afgedekt niet afgewenteld op particulieren die ze niet kunnen dragen en die nu als werkende armen door het leven moeten? Heeft meer marktwerking resultaat gehad? Is er daardoor meer economische groei? Of is daardoor de dienstverlening beter geworden? Als een of meer van die vragen al positief zouden moeten worden beantwoord, wat is dan de nevenschade geweest? Zijn mensen beter af? Is de leefbaarheid vergroot? Is het welzijn toegenomen? En niet te vergeten: was het kosteneffectief?

Wat een geweldige opdracht voor een parlementaire enquête! De resultaten daarvan zouden leerstof bieden voor generaties politici.

Een kosten-batenanalyse is per definitie ideologisch beïnvloed. Afhankelijk van de visie op de samenleving zal een verlaging van de uitkeringen kunnen worden gezien als een prikkel om mensen aan het werk te krijgen of als het vergroten van de armoede. Maar ondanks die

verschillende waardering moet een ieder onder ogen willen zien wat de maatschappelijke prijs is die voor zijn visie moet worden betaald.

Er zijn genoeg aanknopingspunten voor zo'n onderzoek. Zo is er in de strafrechtspleging een voorzichtige trendbreuk zichtbaar naar meer aandacht voor resocialisatie van gestraften. Dat zou een correctie betekenen op het beleid in de afgelopen dertig jaar. In die resocialisatie wordt ook weer meer geld gestoken. Uit onderzoek is gebleken dat dit kosteneffectief is vanwege een vermindering van het aantal gestraften dat opnieuw in de fout gaat. Het spiegelbeeld is natuurlijk ook waar: meer vrijheidsstraffen en bezuinigingen op reclassering en resocialisatie hebben tot meer recidive hebben geleid en hadden dus hogere kosten tot gevolg. Hetzelfde verhaal gaat op voor hulp en ondersteuning aan zwervers. Tweede voorbeeld: vanaf het begin van de jaren tachtig is beleid gevoerd om subsidies in de volkshuisvesting af te bouwen en de woningdistributie te privatiseren, met de bedoeling niet langer inkomens van bewoners aan te passen aan de kosten van de woning, maar via de woningtoewijzing de kosten van de woning af te stemmen op het inkomen van de bewoners. In vijftientig jaar tijd heeft dat bijgedragen aan het ontstaan van probleemwijken, waaraan nu miljarden worden besteed in de hoop ze weer leefbaar te maken. De baat ging voor de kost uit.

NIEUWE OMBUIGINGEN?

In de begroting voor 2010, die in het najaar van 2009 werd gepresenteerd, toen de verwoestende gevolgen van de kredietcrisis bekend waren, kondigde het kabinet ongekend hoge bezuinigingen aan van tientallen miljarden euro's per jaar. Het lijstje met beleidsterreinen dat voor bezuinigingen in aanmerking komt, doet vrezen dat een nieuw hoofdstuk wordt toegevoegd aan de afbraak van de verzorgingsstaat. Het is zeker dat die ombuigingen, net als in de jaren tachtig en negentig het geval was, nevenschade zullen veroorzaken die komende generaties zal

opzadelen met enorme lasten, zowel moreel als financieel. Er is dus alle aanleiding om voor zover dat mogelijk is een kosten-batenanalyse te maken van de korte- en langetermijneffecten van twee conflicterende visies op de overheidsfinanciën.

De eerste visie is gebed in een bredere waarin de rol van de staat zo klein mogelijk wordt gehouden om maximale ruimte te bieden aan de markt. Daarbij horen relatief lage collectieve uitgaven en lage collectieve lasten. Als regel mag de overheid niet meer uitgeven dan er binnenkomt en de staatsschuld moet zo klein mogelijk worden gehouden. Deze visie wordt politiek vertaald in het streven naar begrotingsevenwicht of een overschot om de staatsschuld terug te kunnen dringen. In de andere visie is de rol van de overheid veel groter. Macro-economisch wordt niet alleen gestreefd naar meer welvaart, maar wordt een breder welzijnsbegrip gehanteerd. In die visie mag de overheid voor beleid waar ook latere generaties van profiteren, blijvend schulden aangaan. Bij het reduceren van

financieringstekorten moet rekening worden gehouden met de positie van mensen die minder weerbaar zijn en met mogelijk negatieve effecten op lange termijn, en bij de reductie moet zo veel mogelijk het handhaven van het sociaal kapitaal in de samenleving vooropstaan.

Ongeacht de visie kan een overheid niet onbeperkt geld uitgeven. Schulden die worden gemaakt, moeten in een zodanige relatie staan tot het inkomen van de overheid, nu en in de toekomst, dat ze houdbaar blijven. Die houdbaarheid kan op veel manieren worden bereikt, op korte of lange termijn, met een verschillend netto profijt van de overheid van verschillende generaties en op basis van verschillende veronderstellingen over ontwikkelingen in de toekomst.

Hoewel na de kredietcrisis wordt gesuggereerd dat de tekorten nog nooit zo hoog zijn geweest, is dat niet het geval, zoals blijkt uit een overzicht van de financieringssaldi vanaf 1973 (zie tabel 1). Voorafgaande aan het kabinet-Balkenende IV zijn er zes kabinetten geweest

Tabel 1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)

	Begin kabinetsperiode	Hoogste tekort	Eind kabinetsperiode
Den Uyl (1973-1977)	0,5	-2,9	-0,8
Van Agt I (1977-1981)	-0,8	-5	-5
Van Agt II (1981-1982)	-5	-6,2	-6,2
Van Agt III (1982)	-6,2	-6,2	-6,2
Lubbers I (1982-1986)	-6,2	-6,2	-4,6
Lubbers II (1986-1989)	-4,6	-6,8	-6,3
Lubbers III (1989-1994)	-6,3	-6,5	-4,5
Kok I (1994-1998)	-4,5	-9,2	-0,9
Kok II (1998-2002)	-0,9	-2	-2
Balkenende I (2002-2003)	-2	-3,1	-3,1
Balkenende II (2003-2006)	-3,1	-3,1	0,6
Balkenende III (2006-2007)	0,6	0,6	0,6
Balkenende IV (2007-2010)	0,3	-6,2	-6,2 (prognose CPB)

Bron: Parlement en Politiek

met een financieringstekort van 6,2 procent of meer. Ik vermeld dit niet om dat tekort te bagatelliseren, wel om het te relativiseren. Gemeten aan het eind van alle kabinetperiodes vanaf het kabinet-Den Uyl bedroegen de tekorten gemiddeld 3,8 procent. Toch zijn we niet aan de bedelstaf geraakt — terwijl de economie er in de jaren tachtig een stuk slechter voorstond en de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid omvangrijker en uitzichtlozer waren.

Tekorten worden vooral veroorzaakt door conjuncturele cycli. Voortdurend nieuwe bezuinigingsrondes om in recessies opgelopen financieringstekorten weer aan te zuiveren hebben vooral zulke negatieve effecten omdat de bezuinigingen op korte termijn geld op moeten leveren, waardoor de langetermijneffecten van de bezuinigingen voor lief worden genomen of niet worden onderkend. De impact van bezuinigingen is des te groter vanwege zogenaamde 'uitverdieneffecten'. Als de overheid ter stimulering één euro in de economie pompt kost dat in werkelijkheid maar een halve euro omdat via belastingen en premies de helft weer terugvloeit in de staatskas. Dat betekent per definitie dat er twee euro's moeten worden bezuinigd om één euro in de staatskas te krijgen. Alleen al om die reden zou het goed zijn minder spastisch op tekorten te reageren om te voorkomen dat sociaal en cultureel kapitaal verloren gaat.

12 Waarom is het in Nederland de laatste decennia beleid van alle regeringscoalities geworden om het maken van schuld te verfoeien en in het verleden gemaakte schuld te willen verlagen of zelfs te willen aflossen? In het stabiliteitspact van de EU is afgesproken dat de staatsschuld van de eurolanden niet hoger mag zijn dan 60 procent van het bruto binnenlands product en het tekort van de overheid niet hoger dan gemiddeld 3 procent van het bbp. Intussen zijn die grenzen als gevolg van de kredietcrisis in alle eurolanden ruimschoots overschreden.

Veel mensen vragen zich af hoe het mogelijk is dat de overheid doorlopend tekorten heeft en zo veel kan lenen zonder dat de overheidsfinanciën onhoudbaar worden. De minister van

Financiën heeft toch geen geldboom waaraan hij maar hoeft te schudden om de tekorten te kunnen dekken? Gek genoeg heeft hij die boom wel. Sterker nog: enkele miljoenen Nederlanders hebben zo'n boom in de tuin. Reken even mee: u hebt een aflossingsvrije hypotheek van een ton. U heeft een inkomen van ongeveer € 40.000 bruto. Bij een hypotheekrente van 6 procent betaalt u bruto € 6.000 per jaar aan rente. Dat is 15 procent van uw bruto-inkomen. Als uw

De minister van Financiën heeft een geldboom waaraan hij maar hoeft te schudden om tekorten te kunnen dekken

inkomen zou stijgen met alleen een inflatiepercentage van gemiddeld 2 procent per jaar en uw hypotheeklasten blijven € 6.000, daalt dus elk jaar het percentage van uw inkomen dat u aan hypotheeklasten betaalt. Reële inkomensstijging versterkt dat effect nog.

Een soortgelijk verhaal gaat op voor de staatsschuld, de hypotheek op het vermogen van de staat. In het boek *Overmoed en onbehagen* van de vroegere CDA-fractievoorzitter en minister van Sociale Zaken Bert de Vries wordt het glashelder uitgelegd.² Als we de staatsschuld gelijk zouden houden op 60 procent van het bbp, het niveau dat we volgens het stabiliteitspact niet mogen overschrijden, en we van een gemiddelde economische groei uitgaan van minimaal 4 procent (2 procent inflatie en 2 procent reële groei), volgt uit de zogenaamde 'regel van Domar' dat we ons blijvend een financieringstekort kunnen permitteren van 2,4 procent. In dat geval mag de staat dus jaarlijks 2,4 procent van het bbp meer uitgeven dan er binnenkomt en kan de rente (gesteld op 4 procent) op de staatsschuld worden betaald zonder dat die schuld hoger wordt dan de toegelaten 60 procent.

Zolang er geen ontwikkelingen in de wereld-economie zijn die het onverantwoord maken,

kunnen we die grenzen voorlopig hanteren. Daarmee kan de bezuinigingsdoelstelling van zijn urgentie worden ontdaan, kan de economie een groeipad hervinden en kan op een zorgvuldige manier worden nagegaan hoe de overheidsfinanciën weer op orde kunnen worden gebracht zonder sociaal kapitaal te vernietigen. Weliswaar is de komende jaren de staatsschuld hoger dan 60 procent van het bbp, maar dat is een tijdelijke zaak. Daar staat een vordering op de met miljarden gesteunde banken van meer dan 10 procent van het bbp tegenover, ruim voldoende om de schuld weer onder de 60 procent te krijgen.

Deze aanpak heeft nog een bijkomend groot voordeel. De eisen van het stabiliteitspact — een staatsschuld van maximaal 60 procent van het bbp en een maximaal tekort van 3 procent — zijn vastgelegd om te voorkomen dat landen zulke grote schulden zouden kunnen maken dat die alleen kunnen worden gefinancierd via een waardevermindering van de euro, waarmee de schuld voor een deel op andere eurolanden

‘Zonder enig taboe’ bezuinigingsvoorstellen ontwikkelen is een typische uiting van de technocratisering van de politiek

zou kunnen worden afgewenteld. Door de kredietcrisis is het meer dan waarschijnlijk dat die situatie zich zal voordoen, vooral omdat de meeste andere Europese landen, in tegenstelling tot Nederland, te maken krijgen met sterk oplopende kosten van de staatspensioenen als gevolg van de vergrijzing, waar geen dekking tegenover staat. De oplopende tekorten zullen zich vertalen in een oplopende inflatie, die de schulden in waarde zullen doen verminderen. Dat voordeel wordt behaald ten koste van landen met een lage schuld. Een reden voor Nederland om niet te ver onder de schuldnorm van

het stabiliteitspact te gaan zitten. Het is niet zo moeilijk de risico's van het achterwege blijven van het inflatiescenario af te dekken. Dat kan bijvoorbeeld door de huidige grote schuld zo veel mogelijk tegen de huidige lage rente voor langere tijd te financieren en, zodra de ruimte daarvoor ontstaat, investeringen te doen die later weer kunnen worden afgestoten.

Overigens, als de overheid de boekhoudregels van het bedrijfsleven zou volgen, zou er nog een vordering op de balans van de staat verschijnen van meer dan 150 miljard euro die gepensioneerden schuldig zijn. Met kracht van argumenten zou dat bedrag onder de norm van 60 procent van het stabiliteitspact kunnen worden gebracht. Werknemers mogen hun pensioenpremie aftrekken van hun inkomen en betalen over dat deel dus geen belasting. Die belasting moeten ze wel betalen over het aanvullend pensioen dat ze na hun vijftenzestigste ontvangen. Die vordering van de staat is bovendien keihard, omdat de overheid zelf als incassobureau fungeert. Omdat geen enkel ander Europees land zo'n omvangrijk stelsel van aanvullende pensioenen met kapitaaldekking kent, heeft geen enkel land in Europa een vergelijkbare vordering.

HOGERE COLLECTIEVE LASTEN

Dit alles in aanmerking genomen, zou een verantwoorde sanering van de overheidsfinanciën het volgende spoor kunnen volgen. Er zijn op de overheidsuitgaven bezuinigingen mogelijk zonder kwetsbare groepen te treffen en zonder sociaal kapitaal te vernietigen. Voor het inventariseren van die bezuinigingen is het nodig dat eerst strenge criteria worden opgesteld waaraan bezuinigingen moeten worden getoetst. Het is een typische uiting van de technocratisering van de politiek om 'zonder enig taboe' bezuinigingsvoorstellen te willen ontwikkelen. Politieke partijen horen taboes te hebben. Deze benaderingswijze houdt in dat de omvang van de bezuinigingen niet tevoren kan worden vastgesteld.

Voor zover de bezuinigingen die voldoen aan de gestelde criteria tekortschieten, kan de houdbaarheidsdoelstelling worden gerealiseerd door de collectieve lastendruk geleidelijk te laten oplopen, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Ongetwijfeld worden dan weer alle spookbeelden van stal gehaald over torenhoge belastingen die mensen het land uitjagen of iedere fut uit mensen halen om nog te willen werken — alsof alleen een geldprikkel mensen motiveert lid van een samenleving te blijven of te gaan werken.

De lastendrukstijging die nodig is om het tekort weg te werken laat voldoende ruimte voor koopkrachtstijging

De collectieve lastendruk bedroeg aan de vooravond van de paarse coalitie in 1993 nog ongeveer 45 procent van het bbp. Voor 2010 wordt die geraamd op iets meer dan 38 procent. De Scandinavische landen laten zien dat zonder bezwaar voor de economie en onze concurrentiepositie het percentage makkelijk enkele procenten kan stijgen.

14 Voor een deel kan dat worden gerealiseerd zonder stijging van de belastingtarieven, als we een discutabele veronderstelling van het CPB ten aanzien van de belastingheffing loslaten. Omdat de inkomens gemiddeld jaarlijks in koopkracht stijgen, vallen er steeds meer mensen in een hoger belastingtarief. Ongeveer vijf procent van de Nederlanders valt in het hoogste belastingtarief van 52 procent. De rest van Nederland zou ook graag tot die selecte groep willen toetreden, want dan behoren ze ook tot de veelverdieners. Dat wil het CPB voorkomen. Want als te veel mensen het hoogste tarief gaan betalen, is dat kennelijk niet langer rechtvaardig. Dus heeft het planbureau de computer instructies gegeven de belastingschijven jaarlijks zodanig op te rekken dat het aantal mensen dat in hogere belastingtarieven valt niet stijgt als gevolg van de koopkrachtstijging (niet

te verwarren met inflatiecorrectie). Het valt niet in te zien waarom tarieven die nu rechtvaardig worden geacht, niet langer rechtvaardig zijn als de koopkracht veel hoger is geworden. In het CPB-model wordt gerekend met een verschil tussen inflatie en werkelijke inkomens van 1,7 procent per jaar. Bij handhaving van de huidige tarieven moet het al gaan om een verschil in belastingopbrengst van miljarden euro's per jaar.

De stelling dat hogere lastendruk meer werkloosheid betekent, verliest veel van zijn betekenis nu er als gevolg van de vergrijzing structurele tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan. Bovendien, miljardenbezuinigingen op de overheidsuitgaven kosten ook veel banen.

De lastendrukstijging die nodig is om het tekort weg te werken laat voldoende ruimte voor koopkrachtstijging. Het CPB gaat in zijn vergrijzingsstudie uit van een jaarlijkse productiviteit/koopkrachtstijging van gemiddeld 1,7 procent.³ De cumulatieve effecten daarvan op lange termijn zijn spectaculair. Iedere € 100 koopkracht is na tien jaar gegroeid naar ruim € 118, na twintig jaar naar € 140, na dertig jaar naar bijna € 166 en na veertig jaar naar € 196, bijna een verdubbeling. Van die koopkrachtstijging kan genoeg overblijven als samen met de bezuinigingen op de overheidsuitgaven de ontstane tekorten geleidelijk tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht.

Het handhaven van het uitgangspunt van het CPB dat belastingen en premies niet mogen stijgen, zou zeker in de periode na de kredietcrisis bizar zijn. Voorafgaande aan de crisis zijn de topinkomens als gevolg van het belonen van onverantwoorde risico's zodanig snel gestegen dat ze de crisis mede hebben veroorzaakt. In dat licht zou het van een hemeltergende onrechtvaardigheid getuigen als het herstel van houdbare overheidsfinanciën ten koste zou gaan van voorzieningen voor en de inkomens van mensen die al dertig jaar zijn achtergebleven bij de rest. De lastendrukstijging kan natuurlijk niet helemaal betaald worden door de hogere inkomens, maar het is niet meer dan billijk dat ze een hogere bijdrage leveren. Door

de door mij aangehouden uitgangspunten te hanteren en door de periode voor sanering van de overheidsfinanciën niet te kort te maken, moet het mogelijk zijn bij de bezuinigingen de lagere inkomens en de voorzieningen die hun leefbaarheid raken te ontzien.

Dat geeft ook een andere invulling aan het modieuze begrip 'generatiebewust beleid', dat vaak als cliffhanger wordt gebruikt voor de volgende versobering van de verzorgingsstaat. De volgende generatie erft misschien geen samenleving met afgeschreven investeringen in wegen, dijken, gebouwen, scholen en een goedkope, uitgekledede sociale zekerheid, maar wel een samenleving met minder armoede en achterstand, minder verslaving, minder criminaliteit, minder schooluitval, minder blijvende werkloosheid, minder probleemwijken en een betere gezondheidszorg.

Wel kost het misschien een beetje extra particuliere bestedingsruimte als prijs voor een betere en rechtvaardiger samenleving. De dertig jaar van bezuinigingen en 'hervormingen' na 1980, gebed in een ideologische paradigma-wijziging zonder oog voor de nevenschade op langere termijn, heeft onze samenleving en onze democratie in een diepe crisis gestort. De tegenstellingen zijn groter geworden en de bestaanszekerheid van enkele miljoenen mensen is onder druk komen te staan. Het plan om de overheidsuitgaven met 35 miljard per jaar te verminderen zal die crisis verdiepen en vergroten.

Dit artikel is een fragment uit het laatste hoofdstuk van het boek 'Niemand's land' van Marcel van Dam dat op 19 november 2009 is verschenen bij de Bezige Bij, Amsterdam.

Noten

- | | | |
|---|---|---|
| 1 Godfried Engbersen, <i>Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis</i> , Amsterdam: | 2 Bert de Vries, <i>Overmoed en onbeheer. Het hervormingskabinet-Balkenende</i> , Amsterdam: Bert | 3 Bakker, 2005.
<i>Ageing and the sustainability of Dutch public finances</i> , Den Haag: CPB, 2006. |
|---|---|---|

Beitelen aan een nieuw Europa

Op 9 november 1989 viel de Muur. Europa nam zichzelf opnieuw de maat. Waar staan we nu? **Jan Marinus Wiersma** en **Matthias Verhelst** onderzoeken de uitbreiding van de Europese Unie met tien lidstaten. Brussel werd er niet door van zijn à propos gebracht, maar voor de nieuwe lidstaten ‘had de lat wellicht hoger moeten liggen’.

Na een literair intermezzo — een passage uit een roman van de Duitser **Ingo Schulze** — is het woord aan **Attila Ágh** uit Boedapest. Welke kansen heeft de sociaal-democratie in zijn land, waar rechts populisme een gevoelige snaar raakt bij de vele verliezers van de modernisering?

Een schets van de geschiedenis van de jubilerende Alfred Mozer Stichting, door haar directeur **Arjen Berkvens**, vormt de opmaat tot een bijdrage van **André Gerrits** en **Max Bader** over internationale democratiebevordering. ‘In de voormalige Sovjet-Unie is een “rule of law”-benadering de meest vruchtbare vorm’ — en niet bevordering van de liberale democratie.



Beitelen aan een nieuw Europa (1)

In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang

JAN MARINUS WIERSMA & MATTHIAS VERHELST

Er was dit voorjaar in Nederland opvallend weinig aandacht voor het eerste lustrum van de grote uitbreidingsronde van de Europese Unie in 2004, die naast Cyprus en Malta acht post-communistische landen betrof: de Baltische staten, Polen, Hongarije, Slovenië, Tsjechië en Slowakije. Roemenië en Bulgarije zouden drie jaar later volgen. Op 1 mei 2009 besteedde de NOS, in het kader van de verkiezingscampagne voor het Europees Parlement, één enkel item aan de vijfde verjaardag. *Trouw* en *de Volkskrant* namen een bericht over van het ANP waarin uitbreidingscommissaris Olli Rehn een lans brak voor integratie van de landen op de Balkan. Dat was het wel zo'n beetje.

Viel er dan niets te vieren? Voor zover Centraal- en Oost-Europa bij ons onderwerp van discussie zijn, gaat het vooral over de toevloed van Poolse bouwvakkers en de gevolgen daarvan in oude stadswijken. Verder wordt het beeld bepaald door het onvermogen van Roemenië en Bulgarije om georganiseerde misdaad en cor-

ruptie onder controle te krijgen — iets waarop PvdA-staatssecretaris voor Europese zaken Frans Timmermans terecht forse kritiek heeft geleverd.

Wij zijn van mening dat de politieke ontwikkelingen binnen de EU sinds 2004 wel degelijk reden zijn om terug te kijken — zeker in het licht van de twintigste verjaardag van de val van de Berlijnse Muur, in november 1989, die voor de uitbreiding de politieke context creëerde. Hoe is die 'Big Bang' uitgekapt? Ons oordeel is gemengd: de uitbreiding was een belangrijke stap die over het geheel genomen een succes is gebleken, maar dat neemt niet weg dat er sprake is van een aantal zorgelijke ontwikkelingen. Welke lessen zijn er te trekken?

WANKELE VERHOUDINGEN

In de voormalig socialistische kandidaat-lidstaten werd de periode tussen de val van de Muur en de toetreding tot de EU in 2004/2007 — paradoxaal genoeg — gekenmerkt door relatieve politieke rust. Mede dankzij het strakke kader van de toetredingsonderhandelingen was de koers van de regeringen, van welke kleur ook, tamelijk consistent. Daaraan kwam na de toetreding tot de EU een einde. De politiek in de nieuwe lidstaten kent vanaf dat moment een toenemende fragmentatie en polarisatie

18

Over de auteurs Jan Marinus Wiersma is research fellow bij de Wiardi Beckman Stichting. Van 1994 tot 2009 was hij namens de PvdA lid van het Europees Parlement. Matthias Verhelst is zelfstandig politiek adviseur in Brussel.

Noten zie pagina 25

in combinatie met de opkomst van nieuwe populistische, nationalistische en extremistische partijen, dan wel een gevoelige versterking van populistische tendensen in bestaande partijen.

Een deel van de verklaring voor deze ontwikkeling ligt in het feit dat zowel de transitie uit het socialisme als de toetreding tot de EU in sterke mate extern gedreven werd. Liberale, conservatieve en sociaal-democratische partijen waren alle gebonden aan de Brusselse hervormingsagenda en de (neo-)liberale economische consensus die vanaf begin jaren negentig door de Wereldbank en het IMF werd opgelegd (en die overigens, als ideologische antithese van het socialisme, in veel voormalig communistische landen met enthousiasme werd omarmd).

Aan de ene kant had dit externe kader een heilzaam effect. Het keurslijf van het toetredingsproces zorgde voor continuïteit en politieke stabiliteit, die de soms pijnlijke hervormingen mogelijk maakten. De keerzijde was een vergaand depoliteiserend effect op de politieke agenda. Regeringswisselingen leidden zelden tot significante verschuivingen in het gevoerde beleid. Dit versterkte het wantrouwen van kiezers in politieke partijen en leidde tot een zekere afkeer van democratische politiek. Er viel in feite niets te kiezen.

Omdat de agenda grotendeels vastlag, verwaarloosden politieke partijen hun eigen programmatische ontwikkeling. Ze concurreerden op schandaaltjes of beloftes die ze vanwege de geringe economische en externe politieke speelruimte niet konden waarmaken. Zodra het EU-lidmaatschap een feit was, stonden deze partijen in politieke zin met lege handen, waarmee zij het speelveld onbewaakt achterlieten voor hun populistische uitdagers. In zeven van de tien post-communistische nieuwe lidstaten kwamen zittende regeringen na de toetreding voortijdig ten val. In zes van de zeven gevallen gebeurde dat binnen een jaar, in Polen viel het kabinet Miller zelfs de dag na de toetreding.¹

Populisten hebben in de afgelopen jaren in een aantal nieuwe lidstaten een centrale positie in het politieke landschap veroverd. In Polen

regeerde de Recht en Rechtvaardigheidpartij (PiS) van de tweelingbroertjes Kaczyński. Onze Slowaakse zusterpartij SMER heeft een sterk populistische inslag en vormde in 2006 een regering met onfrisse nationalistenvan. In Hongarije voert oppositiepartij FIDESZ een nietsontziende hetze tegen de regerende sociaal-democratische MSZP en stevent, volgens de opiniepeilingen, af op een absolute meerderheid bij de aankomende verkiezingen. In Bulgarije stootte nieuwkomer GERB van de Sofiase burgemeester Boyko Borisov deze zomer de sociaal-democratische BSP van het regeringspluche. Bij de Europese verkiezingen in juni haalden populistische, eurosceptische en zelfs ronduit extremistische en racistische partijen, zoals het Bulgaarse ATAKA en Jobbik uit Hongarije, een buitengewoon goed resultaat.

Deze partijen, in veel gevallen sterk nationalistisch getint, vertegenwoordigen niet langer een marginale stroming die louter steun vindt bij de ‘verliezers van de transitie’. De bevolking lijkt haar vertrouwen in de centrumpartijen die hun landen de EU binnenloodsten, te hebben opgezegd. Volgens de Duitse politieke wetenschapper Kai-Olaf Lang is dit een uiting van een ‘structurele vertrouwenscrisis’ tussen bevolking en politiek — niet in de laatste plaats vanwege het onvermogen om corruptie en criminaliteit aan te pakken. De onvrede wordt versterkt door het uitblijven van toekomstgerichte investeringen in publieke dienstverlening en sociale voorzieningen, die in het toetredingsproces als ‘nationale competenties’ niet aan bod kwamen.²

FRAGIELE DEMOCRATISCHE CULTUUR

Onder de oppervlakte lijkt een diepere oorzaak te liggen. De nieuwe lidstaten beschikken weliswaar over alle formele instituties van een democratische rechtsstaat, maar de informele democratische cultuur is er onderontwikkeld. Politici en partijen functioneren wel naar de letter van de wet, maar niet in de geest van een open pluralistische democratie. Partijen betreden het strijdperk niet zozeer op basis

van een politiek programma. Vriendjespolitiek en schandalen zijn aan de orde van de dag en veel landen hebben een zwak maatschappelijk middenveld en een ongezond mediaklimaat, waardoor de pers zijn rol als waakhond van de democratie maar moeilijk kan vervullen. Bovendien is de verweving van politieke en economische belangen, die in de begindagen van de transitie werd gevestigd, een duurzaam fenomeen gebleken, wat op zijn beurt de aanpak van corruptie sterk bemoeilijkt.³

De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan gedacht

Populisme, gedefinieerd als ‘anti-establishmentpolitiek’, is niet altijd of noodzakelijkerwijs ongezond of gevaarlijk. De populistische opvatting van politiek als macht van de meerderheid waaraan de belangen van individuen en minderheden ondergeschikt zijn, is dat wel als er geen georganiseerde tegenmacht is. Tegen een achtergrond van politieke apathie en een fragiele democratische cultuur is de opkomst van populisme en extremisme een zorgelijke ontwikkeling, die zich vertaalt naar de binnenlandse politieke agenda in de nieuwe lidstaten. De politieke spanningen die door het toetredingsproces gemaskeerd werden, bleken na 2004 weerbarstiger dan we gedacht hadden en zij kwamen dan ook in alle hevigheid naar boven zodra het voor partijen niet langer nodig was om tegenover Brussel één front te vormen.⁴

Dit uit zich niet alleen in politieke polarisatie, waardoor interne tegenstellingen steeds moeilijker te overbruggen zijn, maar ook in toenemende bilaterale spanningen tussen buurlanden. Tussen Hongarije en Slowakije bijvoorbeeld woedt sinds 2007 een koude guerrilla. De pacificatie van dit soort conflicten werd gezien

als een van de grote successen van het toetredingsproces. Maar politici lijken nu een stap terug te zetten van deze opgelegde vrede tussen buurlanden en bevolkingsgroepen. In electoraal opzicht is harde taal nu eenmaal aantrekkelijker. Een faire omgang met minderheden, de Roma in het bijzonder, waar voor de toetreding juist veel aandacht aan werd geschonken, komt hierdoor onder druk te staan. De omzetting in concreet beleid van de plechtige beloftes die regeringen op dit vlak hebben gedaan stakte. In sommige gevallen zijn hervormingen zelfs teruggedraaid.

Politieke conflicten hebben veel meer dan vroeger een culturele inslag — een breder fenomeen, dat we ook in West-Europa kunnen waarnemen. Er is geen fundamentele controverse over de sociaal-economische inrichting van onze maatschappijen. De verhouding tussen markt en overheid blijft onderwerp van soms verhitte debatten, maar de vrije-markteconomie zelf staat niet ter discussie en is in de verdragen zelfs gecodeerd als een van de fundamenten van de EU. Het gevolg is dat identiteitsvragen steeds meer op de voorgrond treden. Dat heeft niet alleen zijn weerslag op het minderhedenbeleid. De (her-)interpretatie van de geschiedenis is een prominent — en vaak tweedracht zaaïend — politiek onderwerp geworden.⁵ Zo heeft men zich in Polen gestort op een exegese van de onderhandelingen vanaf 1988 tussen de vakbond Solidarnosc en het communistische regime, waarin de eerste nu wordt neergezet als onpatriottisch en verrader van het Poolse volk.

In het Europees Parlement werden we geconfronteerd met een door rechts geïnitieerd debat over de misdaden van het stalinisme. Op zich is hier niets mis mee — vragen over de geschiedenis zijn een legitiem discussiethema — maar het debat was overduidelijk politiek geïnspireerd, wat evenwichtige stellingnamen in de weg stond. De hele exercitie was ondubbelzinnig bedoeld om in de nationale politieke arena post-communistische partijen in diskrediet te brengen. Het moet gezegd dat zich hier wreekt

dat sommige van onze zusterpartijen in de nieuwe lidstaten nog niet in het reine zijn met hun eigen geschiedenis.

DISCIPLINERING EN NON-INTERVENTIE

De toezeggingen rond minderhedenbeleid en corruptiebestrijding worden in de nieuwe lidstaten her en der met voeten getreden. Na 2004 werd (soms pijnlijk) duidelijk dat de EU na toetreding weinig instrumenten in handen heeft om hervormingen of het nakomen van beloftes — laat staan politieke matiging — af te dwingen.⁶ Zeker in Roemenië en Bulgarije zijn de resultaten bij de aanpak van corruptie en het garanderen van een onafhankelijke rechtspraak ronduit teleurstellend. Het is dan ook terecht dat zij door de Europese Commissie onder curatele zijn gesteld. Het 'samenwerkings- en verificatiemechanisme' waar Roemenië en Bulgarije onder vallen en dat in sancties voorziet bij onvoldoende resultaat, is een institutionele noviteit, bedoeld om het gat enigszins te dichten.

Voor de toetreding tot de Schengenzone of de invoering van de euro, gelden nog altijd harde voorwaarden. Maar zachtere onderwerpen zijn moeilijk door te drukken, zeker als het gaat om beleidsterreinen waar de EU geen competenties heeft. Achteraf moeten we concluderen dat de hervormingen die de kandidaten voor het lidmaatschap doorvoerden wel noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden waren voor de ontwikkeling van een solide democratische rechtsstaat en de worteling van een open politieke cultuur. De transitie in die zin is niet afgerond.

Het gemis aan een formeel instrumentarium wordt versterkt door de funeste werking van het non-interventiebeginsel. Er is binnen de 'waardengemeenschap' die de EU vormt geen cultuur waarin lidstaten elkaar aanspreken op interne kwesties. Elke lidstaat verbindt zich aan gezamenlijke standaarden op het gebied van rechtsstaat, democratie en omgang met minderheden, maar tegelijkertijd is er een stilzwijgende afspraak dat hoofdsteden zich niet publie-

kelijk uitspreken over misstanden bij de burens. 'Naming and shaming' als disciplineringsmiddel werkte goed zolang de kandidaat-landen nog buiten de club stonden. Maar de methode valt buiten de collegiale mores van de kring van regeringsleiders, waar de nieuwe lidstaten nu zelf deel van uitmaken. Dit non-interventiebeginsel, dat nauw samenhangt met het subsidiariteitsprincipe, speelt ons parten bij de omgang met nieuwe lidstaten, zeker als het om minderhedenbeleid gaat: er is geen lidstaat die dit niet als een interne kwestie *pur sang* beschouwt. Toen de Italiaanse regering in 2008 als reactie op een reeks ernstige geweldplegingen tegen Roma een pakket stigmatiserende maatregelen aannam, was het protest mild en uiteindelijk zonder resultaat.

Daar komt bij dat in de nieuwe lidstaten een zekere wrevel bestaat over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet. Op een aantal punten hadden ze ook een iets royalere behandeling verwacht, zoals bij het vrije verkeer van werknemers of de deelname aan de centrale landbouwfondsen van de EU. De nieuwe

In de nieuwe lidstaten bestaat een zekere wrevel over de morele superioriteit die West-Europa zichzelf aanmeet

lidstaten willen voor vol worden aangezien en laten zich niet zomaar meer de les lezen. De *peer pressure* die voor de toetreding — zeker bij informele normen — een belangrijke rol speelde, heeft veel van zijn effectiviteit verloren.

Hetzelfde geldt voor onze zusterpartijen, met wie West-Europese sociaal-democratische partijen in de jaren negentig nauw hebben samengewerkt. Het behoren tot een grote Europese partijpolitieke familie heeft wel degelijk een disciplinerende werking gehad. Het PES-lidmaatschap van de Slowaakse SMER werd

enige tijd bevroren nadat de partij een regering had gevormd met dubieuze nationalistes. Tot sancties leidde dit niet, maar de partij wordt nog altijd gemonitord en weet zich gewaarschuwd voor misstappen. Maar met de vaststelling dat de transitie nog in gang is en de constatering dat de sociaal-democratie in de meeste nieuwe lidstaten in een mistroostige toestand verkeert, zou de PES meer moeten doen om het inhoudelijke profiel en de interne democratie van Oost-Europese zusterpartijen te helpen verbeteren. Ook hier geldt nog te veel het non-interventiebeginsel. De eerste golf van investeringen in onze zusterpartijen moet gevolgd worden door een tweede, willen we de nieuwe lidstaten de komende decennia niet overleveren aan populistes.

VERHARDING VAN HET EUROPESE KLIMAAT

Het populisme uit de nieuwe lidstaten is ook de Europese politieke arena binnengeslopen. Eurosceptis, zoals dat van de Poolse tweeling Kaczynski en de Tsjechische president Klaus, heeft wel degelijk impact op de besluitvorming in Brussel. Die is er door de uitbreiding toch al niet makkelijker op geworden. Er zijn nog altijd aanzienlijke economische verschillen tussen oude en nieuwe lidstaten die, in combinatie met ideologische verschillen, in de praktijk vaak tot uiteenlopende beleidsvoorkeuren leiden. Een politieke scheidslijn tussen euro- en niet-euro-landen — die aan het begin van de kredietcrisis even dreigde — is tot nu toe vermeden. Maar de impact van de economische crisis, die in de nieuwe lidstaten hard is aangekomen, kan in de toekomst nog in hevige politieke confrontaties uitmonden.

Tegelijk wijken de kwesties waarover binnen de EU controverse ontstaat, niet fundamenteel af van het 'normale patroon' van confrontatie van uiteenlopende belangen en opvattingen. Zulke controverses zijn endemisch en karakteriseerden de Europese samenwerking ook al voor 2004. Andere en oudere scheidslijnen blijven een rol spelen: tegenstellingen tussen noordelij-

ke en zuidelijke lidstaten; het relatieve economische gewicht van landbouw of industrie; een Atlantische vs. een continentale oriëntatie in de buitenlandpolitiek.

Maken we de balans op van de afgelopen vijf jaar, dan luidt onze voorzichtige conclusie dat de institutionele integratie van nieuwe lidstaten in de EU relatief rimpelloos is verlopen, zij het

De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen

niet geheel zonder problemen. De uitbreiding lijkt de daadkracht van de EU niet wezenlijk te hebben aangetast. De Brusselse beleidsmachine is door de uitbreiding allerminst tot stilstand gekomen. De veranderingen die met de absorptie van twaalf nieuwe lidstaten gepaard gingen hebben Brussel niet van zijn *à propos* gebracht — integendeel, de enorme elasticiteit van de instellingen is bewezen.⁷

Intussen is het politieke klimaat wel degelijk verhard. Nationale belangen en machtsverhoudingen tussen lidstaten zijn sinds 2004 — meer dan in de jaren negentig, toen de EU als geheel in de uitbreiding een *grand projet* had — de *driving force* van de Europese politiek geweest. Dit weerspiegelt zich in de krachtsverhoudingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Die laatste, traditioneel de vertegenwoordiger van de supranationale dimensie van de Europese samenwerking, is de afgelopen vijf jaar meer en meer in de schaduw van de Europese Raad komen te staan. De lidstaten hebben, vooral als regeringsleiders bijeenkomen in Europese topontmoetingen, hun rol als motor van de Europese samenwerking krachtig herbevestigd. Deze ontwikkeling hangt samen met het struikelen van de Europese Grondwet, die lidstaten ertoe heeft aangezet een meer zakelijke houding ten aanzien van Europese samenwerking aan te nemen. Hoofdsteden

zijn nog steeds bereid hun directe eigenbelang te relativiseren ten faveure van een gezamenlijke aanpak, maar alleen als het een duidelijke meerwaarde oplevert.⁸

De nieuwe lidstaten wijken in dit opzicht niet fundamenteel af van de oude lidstaten. De wijze waarop bijvoorbeeld Polen zich, onder president en premier Kaczyński, in de Europese arena heeft gedragen, was uitzonderlijk bot. We kunnen dit verschijnsel echter niet veralgemeniseren naar alle nieuwe lidstaten, laat staan dat we het zonder meer kunnen afzetten tegen het optreden van de ‘geconsolideerde’, volwassen democratieën. Ook Duitsland, Frankrijk en Nederland stellen hun specifieke belangen — soms schaamteloos — voorop. De parallel tussen de afwijzende opstelling van de Britse Conservatieven ten opzichte van Europa en de hartgrondige euroscepsis van de Tsjechische president Klaus onderstreept dat de visie van die laatste niet zomaar is af te doen als een teken van democratische onvolwassenheid.

In het beeld van verharding van het Europese politieke klimaat past ook de groeiende betekenis van identiteitspolitiek. De overdracht van soevereiniteit aan Brussel heeft in veel lidstaten tot een tegenreactie geleid, waarbij de nationale autonomie wordt benadrukt, al is het maar symbolisch. Dit heeft ook zijn weerslag op de verhoudingen tussen de EU en Rusland. De op dit vlak veelal onverzettelijke opstelling van landen als Polen en de Baltische staten wortelt in hun geschiedenis onder de vleugels van Moskou. In de Baltische staten speelt ook de aanwezigheid van een aanzienlijke Russische minderheid een rol. In West-Europa wordt dit vaak niet begrepen. Betekende het einde van de Tweede Wereldoorlog voor ons een onduidelzinnige bevrijding, voor Centraal-Europa was dit het begin van veertig jaar communistische ‘bezetting’ en nieuwe dictatuur.⁹

Het wederzijdse onbegrip staat de ontwikkeling van een gezamenlijke — en daarmee effectieve — benadering van Rusland in de weg. De verharding in de relatie tussen de Europese Unie en Rusland is natuurlijk ook terug te

voeren op veranderingen in Rusland zelf. Poetins imperiale neigingen roepen in de nieuwe lidstaten vervelende herinneringen op. Vanuit de veiligheid van het EU-lidmaatschap durven de nieuwe lidstaten zich steviger op te stellen. Daarin staan zij overigens niet alleen. Ook het Verenigd Koninkrijk kiest een harde lijn ten aanzien van Rusland, wat in de afgelopen jaren tot een aanmerkelijke bekoeling van de relaties tussen Londen en Moskou heeft geleid. Andere landen varen een gematigder koers. Dergelijke verschillen binnen de EU zijn niet te overbruggen als we ons blindstaren op de scheidslijn tussen oude en nieuwe lidstaten.

DE WEG VOORUIT

Het uitbreidingsproces had een sterke morele dimensie. De ‘hereniging’ van Europa na veertig jaar IJzeren Gordijn werd zowel in Oost- als in West-Europa voornamelijk gezien door een bril van ‘historisch onrecht’ dat rechtgezet moest worden. De uitbreiding werd ook uit eigenbelang ter hand genomen, als garantie dat hervormingen duurzaam stabiliteit zou brengen langs de grenzen van de toenmalige EU. De dagelijkse beelden van de oorlogen op de Balkan maakten glashelder dat niet-uitbreiden een hoge prijs zou kunnen hebben.

Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar waren voor toetreding

In die zin droeg de uitbreiding een zekere onvermijdelijkheid in zich. Toch kunnen we ons achteraf de vraag stellen of de ‘Big Bang’ wel zo verstandig was. Vanuit het oogpunt van de daadkracht van de EU hadden we het niet hoeven laten, maar duidelijk is wel dat de transitie in Centraal-Europa een proces is dat nog altijd aan de gang is. Voor Roemenië en Bulgarije is de evidente conclusie dat deze landen niet klaar

waren voor toetreding. Nu ze eenmaal lid zijn, is het veel moeilijker om de politieke ontwikkelingen de goede kant op te sturen.

Wellicht had de EU de lat hoger moeten leggen, met name op die terreinen waar ze weinig drukmiddelen heeft. Anderzijds was het moment van toetreding de uitkomst van een eerlijke afweging tussen de stand van de ontwikkelingen in de betreffende landen, de belofte van integratie en de verwachtingen van de bevolkingen. Bovendien werden de

De sociaal-democratie staat er slecht voor in de nieuwe lidstaten — dit behelst ook een opdracht aan onszelf

effecten van de uitbreiding verzacht door een serie overgangsmaatregelen: de EU ging in het hele proces allesbehalve over één nacht ijs. De toetreding heeft, gerekend vanaf 1989, bijna vijftien jaar in beslag genomen en van de kandidaat-lidstaten enorme inspanningen vereist, onder een intense wakende blik van Brussel. Daar komt bij dat volgens de letter van de Europese samenwerkingsverdragen zelfs geen enkele van de *oude* lidstaten door de ballotage zou zijn gekomen.

Met betrekking tot de toezeggingen die door de nieuwe lidstaten in het toetredingsproces zijn gedaan, is een hardere aanpak niettemin gerechtvaardigd. In het Europees Parlement heeft de PES ervoor gepleit dat de Europese Commissie een overzicht maakt van die toezeggingen en de stand van de implementatie ervan — vooral op het gebied van fundamentele rechten, de positie van minderheden en democratische randvoorwaarden. Het gaat er niet om landen aan de schandpaal te nagelen, maar zaak is wel dat afspraken worden nagekomen. Daarbij kan de EU eventueel een helpende hand toesteken.

Of de nieuwe lidstaten politiek in een neer-

waartse spiraal zullen raken is een open vraag. De tekenen zijn gemengd. In Polen werd de huidige regering van Donald Tusk gekozen omdat de bevolking genoeg had van de fratsen van Kaczynski. De politieke cyclus kan ook tegen de populistten werken. De sociaal-democratie staat er hoe dan ook slecht voor in de nieuwe lidstaten. Dat behelst ook een opdracht aan onszelf. Met een gedragscode voor PES-partijen moeten we het taboe op kritiek binnen de familie doorbreken. We zullen manieren moeten vinden om met onze zusterpartijen — nu als gelijkwaardige partners — te werken aan programmatisch en organisatorisch sterke partijen. Een van de ideeën is een opleidingsschool georganiseerd door de Europese sociaal-democratische stichting, de FEPS.

Maar we zullen ook het debat moeten aangaan over wederzijdse kritiek binnen de EU en de kwaliteit van onze democratieën. Erosie van vertrouwen in democratische politiek manifesteert zich ook in de oude lidstaten. De onvoltooide transitie is in de nieuwe lidstaten een belangrijk aspect van de politiek-culturele context, maar dat geldt evengoed voor maatschappelijke tendensen die ook bij ons politiek onbehagen veroorzaken. Het plaatst democratische partijen voor een enorme uitdaging, ongeacht hun locatie of positie in het politieke spectrum. In sommige landen zijn maatregelen die ingrijpen in binnenlandse politieke verhoudingen hard nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om mediaconcentratie, de verwevenheid van zakenleven en politiek of constitutionele tekortkomingen. De veranderingen die dat vereist kunnen van onderuit komen of desnoods van bovenaf worden opgelegd. Maar als debat uitblijft, is het onwaarschijnlijk dat ze überhaupt tot stand komen.

Bij de discussie over eventuele toekomstige uitbreidingen van de EU moeten we dit inzicht en de lessen van de afgelopen vijf jaar ter harte nemen. Het tempo wordt — noodgedwongen — vooral bepaald door de stemming aan het thuisfront. Maar het loslaten van beloftes is geen optie. Zeker op de Westelijke Balkan zou het intrekken van het uitbreidingsperspec-

tief onvoorspelbare gevolgen hebben voor de regionale stabiliteit. In die landen wordt wat in Europees jargon ‘enlargement fatigue’ genoemd wordt met argusogen bekeken en vreest men definitief aan de buitenkant van de Europese deur te stranden. In dat geval verliest de EU alle pressiemiddelen. Het verdere uitbreidingsproces zal zich wel in een veel trager tempo moeten voltrekken dan bij de ‘Big Bang’ het geval is geweest. Dat scheidt ruimte voor consolidatie van de huidige EU van 27 en biedt meer tijd om de huidige kandidaten zorgvuldig voor te bereiden. Daarbij zullen we nadrukkelijk aandacht

moeten besteden aan de politieke cultuur van landen. De aanpak van corruptie mag nooit meer het sluitstuk van de voorbereiding op het lidmaatschap zijn.

De Europese Unie is na de uitbreiding niet tot stilstand gekomen. Wel ligt er meer dan ooit een uitdaging in het overbruggen van tegenstellingen. Burgers in de nieuwe lidstaten ervaren de vrijheid van Schengen als een zegen, maar de directe identificatie met de EU is er gering. In de woorden van wijlen Bronislaw Geremek: de markten zijn geïntegreerd, maar het zelfbeeld nog niet.¹⁰

Noten

- 1 *Cabinets in new EU member states: duration, lifespan and the date of accession as a turning point*, OSI/EPI factsheet, juli 2009.
- 2 Kai-Olaf Lang, *Populismus in den neuen Mitgliedsländer der EU. Potentiale, Akteure, Konsequenzen*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.
- 3 Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma, ‘Consolidating new democracies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), *Populism, democracy and minority rights*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2008, p. 9-21.
- 4 André Gerrits, ‘Democratic regression, rising populism and the pitfalls of European integration’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2008, p. 57-65.
- 5 Zie: Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2009.
- 6 Anneli Albi, ‘Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums’, *European Law Journal*, 15 (1), 2009, p. 46-69.
- 7 Zie: Helen Wallace, *Adapting to enlargement of the European Union. Institutional practice since May 2004*, Brussel: Trans European Policy Studies Association, 2007.
- 8 Zie: Rob Hartmans, ‘Het gaat in de eerste plaats om belangen. Luuk van Middelaar over Europa’, in: *De Groene Amsterdammer*, 13 mei 2009.
- 9 ‘The word concentration camp means different things to different people. An interview with Norman Davies’, in: Swoboda en Wiersma (red.), 2009, p. 43-59.
- 10 Bronislaw Geremek, ‘Common memory and European identity’, in: Swoboda and Wiersma (red.), 2009, p. 31-42.

Nieuwe levens

Voor wie wil navoelen hoe ‘1989’ ingreep in de levens van Duitsers vormt de literatuur een rijke bron. Uit *Nieuwe levens*, een roman van Ingo Schulze uit 2005, koos de s&d-redactie een fragment dat hieronder licht ingekort wordt weergegeven met daarbij de originele noten. Aan het woord is de Oost-Duitser Enrico Türmer. In een brief aan een onbereikbare geliefde d.d. 28 juni 1990 blikt deze terug op een tocht die hij maakte in november 1989, samen met zijn partner Michaela en haar zoon Robert: van hun woonplaats Altenburg naar West-Berlijn, om er een pakketje af te leveren bij een uitgeverij.

INGO SCHULZE

In november had je nog een stempel nodig om over de grens te komen. Robert ging met me mee naar een provisorisch politiebureau dat in het lage gebouw achter de supermarkt was gevestigd (Michaela paste ervoor zich ooit weer met een verzoek bij die lui te vervoegen).

26 (...) Daags daarna leverden we de tekstboeken in Berlijn af en gingen in de buurt van uitgeverij Henschel eten. We hadden onze oude route gekozen, hadden dus niet, zoals ik van plan was geweest, na de driebaans autoweg bij Michendorf de afslag genomen naar West-Berlijn. Berlijn, ik bedoel het Oosten van de stad, was niet meer dan een wachtruimte, waar je de tijd doorbracht totdat je de grote zaal kon betreden.

Over de auteur Ingo Schulze werd geboren in Dresden (in 1962) en woont in Berlijn. Hij ontving verschillende literaire prijzen, waaronder in 2006 de Peter-Weiss-Preis voor zijn gehele oeuvre.

Het verbaasde me dat de serveersters en de man achter de toog nog steeds in het Oosten werkten, alsof de muur er nog stond. Nadat we hadden gegeten en gedronken reden we over de Friedrichstraße naar Checkpoint Charley, zoals Robert graag wilde. Terwijl we op de controle wachtten — voor ons stonden slechts een paar auto's — drong voor het eerst de betekenis van het woord ‘checkpoint’ tot me door. Tjsekpoin-tsjarlie was niet meer dan een geluid geweest, een klank, de kauwgomballon die op het moment van de grootste stilte, als het carillon van de Spasski-toren* speelde, vlak voor je mond uiteenklapte. Ik vroeg aan Robert of hij wist wat ‘checkpoint’ betekende. Hij wist het. Michaela zei dat ik niet de schoolfrik moest uithangen. Persoonsbewijs, blik, persoonsbewijs, bedankt,

* Hoofdtoren van het Kremlin in Moskou, ook ‘Verlosserstoren’ genaamd.

INTERMEZZO

weg. Geen geblader naar het stempel, niets. Michaela dacht dat de echte controle nog zou komen. Ik sloeg rechtsaf. Ik had geen idee waar ik heen moest. We wilden naar West-Berlijn, en nu waren we in West-Berlijn. Begrijpt u? West-Berlijn betekende aankomen, in het Westen zijn, niet rondwalen.

Na een uur belandden we helemaal onder aan de Kurfürstendamm, waar ik een parkeerplaats vond en we bij een bank ons verwelkomingsgeld afhaalden. Daarna slenterden we wat over de Kurfürstendamm, raakten verdwaald in zijstraten en kwamen op een andere brede straat met veel winkels terecht. Daarna gingen we onder aanvoering van Michaela een boekwinkel binnen waar verscheidene stapels van een roman* van Umberto Eco opsproten uit de vloer. Lachen moest ik toen ik voor een supermarkt van die buitenproportionale winkelmanden op wielen zag staan.** Prompt wekten die bij mij de begeerte een voorraad bij elkaar te hamsteren om daarna het huis dagenlang niet meer te hoeven verlaten.

Later waren we in een warenhuis waar het veel te warm was en waar we met onze jassen over de arm van de ene etage naar de andere liepen, alsof we iets bepaalds zochten. Toen Michaela op het idee kwam voor Robert een pak te kopen voor zijn Jugendweihe, gingen we voor drie kwartier een andere kant op. Ze overhandigde me twee briefjes van vijftig en dudde Robert voor zich uit naar de roltrap.

Ik keek hen na, ik vond het niet leuk drie kwartier alleen te blijven. Ik dacht: je bent vrij, zo vrij als nog nooit in je leven.*** Midden in West-Berlijn kon ik doen en laten wat ik wilde.

Het interessantst vond ik de afdeling huishoudelijke artikelen, de koffiezetapparaten, pannen, bestekken en kurkentrekkers, maar er waren ook voorwerpen bij waarvan ik graag had geweten waartoe ze dienden. Ik wilde absoluut iets kopen. Iets voor mij alleen. Plotseling be-

ving me de angst dat het geld opeens niets meer waard zou zijn als ik het niet meteen uitgaf. Ik begon vertwijfeld naar het ideale object te zoeken. Juist als ik dacht dat ik een keuze had gemaakt, had ik er even later geen enkel vertrouwen meer in. De ene keer moest het een Chinese theepot zijn, de andere keer een windjack. Ik stond al met een walkman bij de kassa, toen ik, alsof ik geen Duits sprak, bezorgd-spijtig mijn hoofd schudde, de walkman teruglegde en vluchtte. Als Michaela en Robert op tijd waren geweest, had ik met lege handen gestaan. Maar toen, aangelokt door een grote groep mensen, begon ik net als de anderen in een vierkante bak vol handschoenen te woelen. Groot of klein, ze kostten allemaal hetzelfde. Eerst probeerde ik tot nog ongerept gebleven gebieden door te dringen en viste de bodem af, maar ik haalde alleen maar rotzooi boven water, kinderhandschoenen, of losse exemplaren, waarvan er één, van zwart leer, me als gegoten zat. Ik hield de handschoen aan en zocht naar de tweede, maar vergeefs. Ten slotte overwon ik mijn weerzin en onderwierp ook handschoenen aan een inspectie die anderen hadden teruggedooit. Aantrekken was lastig, omdat de handschoenen ter hoogte van de pols aan elkaar vast zaten. Was het kunststukje volbracht, had je jezelf geboeid. Ik koos uiteindelijk voor een donderblauw paar met roodgroen geruite voering en liep als in de boeien geslagen naar de kassa.

‘Ik dacht dat je niets van handschoenen moest hebben,’ zei Michaela.

‘Omdat ik er geen had,’ zei ik. Robert droeg een plastic tas, die zo handig was gemaakt dat er geen regen in kon komen. Michaela bekende dat ze nog maar één Mark had, maar dat we ons nu in ieder geval geen zorgen meer hoefden te maken over Roberts pak voor zijn Jugendweihe.

Bij een snackbar trakteerde ik ons op een curryworst. Dat verbeterde de stemming.

27

* *De slinger van Foucault.*

** In supermarkten in de DDR waren doorgaans geen winkelwagentjes, maar alleen mandjes.

*** Een vergelijkbare formulering is te vinden in de brief van 6 februari aan V.T.: ‘Het besef twee uur vrij te zijn, zo vrij als ik nog nooit in mijn leven ben geweest, beroofde me van mijn wil.’

INTERMEZZO

Daarna probeerde ik Vera te bellen. Voor het eerst maakte ik gebruik van een telefoontoestel met toetsen, en ik voelde me als in een film. Ik duwde de deur van de telefooncel weer open en vroeg waar we hier eigenlijk waren. Michaela liep weg om een straatnaambord te zoeken.

Vera's telefoon had een antwoordapparaat, daarop klonk ze stijfjes, alsof ze uitsluitend door wildvreemden werd gebeld. Ik was ervan overtuigd dat ze zou opnemen zodra ze mijn stem herkende. Ik zei een paar keer 'Hallo!' en dat we graag koffie bij haar wilden komen drinken. Ik belde de winkel, de man op het antwoordapparaat, waarschijnlijk Nicola, zei in het Duits dat er na de piep een bericht kon worden ingesproken, daarna hoorde ik vermoedelijk hetzelfde in het Arabisch en in het Frans.

Door de vrouw van de snackbar lieten we ons de weg naar Wedding wijzen.

Toen we de Malplaquetstraße hadden gevonden, was het al donker. Eerst zag ik het naam-bordje van Vera over het hoofd, omdat Türmer achter Barakat stond.

'Ze wonen in het achterhuis,' zei Michaela, iets wat ook mij teleurstelde. Toen ik achter de huisdeur stappen hoorde, dacht ik dat het Vera was. De kleine vrouw, van wie we alleen het gezicht zagen, verwaardigde ons met geen blik en verwijderde zich in haar enkellange gewaad als een opdraaipop. De gang, die er nogal verwaarloosd uitzag, stond vol met kinderwagens en fietsen, de deur naar de binnenplaats zat onder de graffiti, het licht was zwak.

28 We moesten naar de vierde verdieping. Er was niemand, maar voor mij was het al iets bijzonders haar deur en haar mat te zien.

Op de achterkant van de rekening van Roberts pak schreef ik: Hartelijke groeten, je Altenburgers. Ik vouwde de rekening op en stak hem in de spleet van de deur.

Michaela wilde graag dat ik Robert en haar voor *Batman* uitnodigde.

Voor een bioscoop in de buurt van Bahnhof Zoo liet ik ze uitstappen en ging op zoek naar een parkeerplaatsje. Tijdens die eindeloze odyssee raakte ik voortdurend de weg kwijt. De film

interesseerde me niet, maar het idee dat ik het begin ervan zou missen, bracht me in paniek, ik vreesde dat ze op me zouden wachten. Elk parkeerplekje bleek te klein. Ik mocht van geluk spreken dat er niets gebeurde, want bij een zebra reed ik door rood. Uiteindelijk kwam ik net aanrijden toen er iemand wegreed. Ik parkeerde met een achterwiel op het trottoir. De koude lucht deed me goed. De benzine rook in West-Berlijn inderdaad naar kruidig parfum.

De vrouw aan de kassa zei tot mijn verbazing dat ik net op tijd was.

Michaela en Robert zaten dicht bij de ingang. Door de comfortabele stoelen dacht ik aanvankelijk dat we logeplaatsen hadden. Meteen daarna ging het licht aan, en Michaela begon te lachen omdat er naast ons een verkoper opdook die het ijs aanbood dat we zojuist in de reclame hadden gezien. Ik kon bijna niet geloven dat we in zulke stoelen ijs mochten eten, en dan ook nog in het donker. Eén bioscoopkaartje plus de ijsjes, rekende ik aan de hand van wat ik nog aan geld overhad uit, kostten evenveel als mijn handschoenen. Na de voorstelling was Robert opeens volmaakt gelukkig, en Michaela leek dat ook te zijn. Op de plattegrond van de stad, die Michaela van de caissière had gekregen, zagen we hoe simpel het was om op de snelweg te komen. Robert had zijn cassetterecorder aangezet en vergastte ons, met Milli Vanilli en Tanita Tikaram op de achtergrond, op een complete inhoudsopgave van de film, alsof we die niet net hadden gezien. Daarna moest ieder zijn favoriete scènes noemen. Michaela dirigeerde me. Vijf minuten later bereikten we de snelweg, verderop glansde de televisietoren. Ik voegde in. Na een paar honderd meter nam ik de middenbaan.

Michaela riep dat ik voorzichtig moest zijn en niet zo hard moest rijden, ik reed als een gek. 'Hoe dan?', riep ik. 'Wat moet ik dan doen?!' Ik wilde remmen, maar durfde niet! Naast ons, voor ons, achter ons — we zoefden met zijn allen voort, snel als nog nooit in mijn leven, een razende meute, en wij er middenin. Ik probeerde wat meer afstand te houden tot mijn voorganger, maar dan schoot er meteen een andere auto

INTERMEZZO

tussen en maakte mijn ellende nog groter. Ik had geen keus, ik moest net zo rijden als de anderen. Maar omdat iedereen even hard reed, kon het niet zo gevaarlijk zijn, in ieder geval niet zo erg als we vreesden. Allengs kalmeerde ik.

Toen de afslag naar de luchthaven kwam, besepte ik dat we niet naar het zuiden, maar naar het noorden reden. Ook Michaela had de vergissing ontdekt. Ze strekte haar benen en maakte het zich gemakkelijk. Robert zei niets meer en staaarde met zijn ellebogen op onze rugleuning voor zich uit.

We raasden dus voort, door de wijde bochten en de tunnels — een beetje als in een achtbaan. In plaats van naar Hamburg te rijden, volgde ik het bord dat de laatste afrit vóór de grens aangaf, en keerde om. Nu hadden we nog een langer stuk van die geasfalteerde snelweg voor de boeg. Op de radio werd de muziek slechts zelden onderbroken.

Tijdens de terugreis dacht ik voortdurend aan de zee, zag schepen over de oceaan varen en somde havensteden op: Hamburg, Hongkong, Valparaiso, New York, Helsinki, Vancouver, Genua, Barcelona, Leningrad, Istanbul, Melbourne, Alexandrië, Odessa, Singapore, Auckland, Marseille, Rio de Janeiro, Kaapstad, Aden, Bombay, Rotterdam, Venetië. Ik zag schepen, oceaanreuzen, die aan met bonte slingers versierde kades aanmeerden. De radio-ontvangst was almaar slechter geworden, maar op de middengolf handhaafden de zenders zich: muziek en woorden klonken betoverend en ver, ik zag terrassen boven de stad met dagjesmensen en lampions en vuurwerk. Ik reed al rond in een

mij onbekende wereld. Zoals Jim, de slaaf uit de avonturen van Huckleberry Finn, denkt dat hij in de verte de lichtjes van Caïro en de piramiden ziet, zo had het me niet verbaasd als er plotse-ling een richtingsbord naar St. Louis of New Orleans was opgedoken.*

Ik weet niet meer wat ik heb gezien toen ik met de auto door Leipzig reed. Het eerste wat ik me weer herinner is het gebaar waarmee Michaela met haar hand van de lichtschakelaar in de gang rechtstreeks naar mijn voorhoofd ging. 'Je hebt koorts!' zei ze, en liet me het zweet op haar vingertoppen zien.

'Ik ben ziek,' antwoordde ik.

'Schreeuw toch niet zo!' zei ze.

'Ik ben ziek!' herhaalde ik en ik fluisterde het meteen daarna nog een keer, alsof ik het niet mocht vergeten.

'Ik ben ziek,' was exact de formulering waarnaar ik de afgelopen weken vergeefs had gezocht. Snel waste ik mijn gezicht en mijn handen, kleedde me uit en ging in bed liggen, om eindelijk alle schepen en steden uitvoerig en ongestoord te kunnen bewonderen.

Toen ik de volgende dag wakker werd, was ik alleen in de woning. Ik had het gevoel dat ik er uren voor nodig had voordat ik genoeg wilskracht had verzameld om in mijn kamer een laken over de divan te leggen en een hoofdkussen en deken uit de slaapkamer te gaan halen. Ik wist dat het voor lange tijd mijn laatste klusje zou zijn en sloot mijn ogen.

Daarmee is eigenlijk alles gezegd. Want mijn toestand beschrijven is onmogelijk. Woorden schieten tekort.

* Hier vergist T. zich. Jim en Huck Finn zijn op zoek naar Caïro/Illinois, de stad waar Mississippi en Ohio samenvloeien.

Dit fragment werd met toestemming van de uitgever overgenomen uit 'Nieuwe levens' van Ingo Schulze (Amsterdam: Meulenhoff, 2007). De roman werd uit het Duits vertaald door Gerda Meijerink en Ard Posthuma. De oorspronkelijke titel luidt 'Neue Leben' (Berlijn: Berlin Verlag GmbH, 2005). In september 2009 verscheen bij Meulenhoff het nieuwe boek van Ingo Schulze, 'Adam en Evelyn'. Ook deze roman gaat over de val van de Muur en de impact van de geschiedenis op de levens van individuen.

Sociaal-democratische avonturen in Hongarije

ATTILA ÁGH

Eind jaren tachtig was het democratiseringstraject in Hongarije nauw verweven met het historische programma van de ‘terugkeer naar Europa’ — en sindsdien zijn democratisering en europeanisering twee kanten van dezelfde munt gebleven. Links was de belangrijkste vertolker van dit dubbele programma, dat zijn voltooiing vond in de toetreding van Hongarije tot de Europese Unie in 2004. De eerste vijf jaar van dat lidmaatschap zouden echter niet meer dan een bitterzoet succes blijken voor de regerende centrum-linkse coalitie. Links ziet zich nu voor ernstige moeilijkheden geplaatst, na de Europese verkiezingen van juni jongstleden en in de aanloop naar nationale verkiezingen in 2010.

30 Democratieën en politieke partijen in de ECE-landen — de afkorting staat voor ‘East-Central European’ en dient hier als aanduiding voor het kwartet Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije — kunnen niet worden onderzocht en beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria als de gevestigde, hoogontwikkelde democratieën in het Westen. Een analyse van de positie van links in de nieuwe Europese lidstaten moet op drie premissen zijn gebaseerd:

Over de auteur Attila Ágh is directeur van het onderzoekscentrum ‘Together for Europe’, een onderdeel van de afdeling Politicologie van de Corvinus Universiteit te Boedapest.

Noten zie pagina 38

> Een structuurbenadering is enkel op volwassen democratieën van toepassing, terwijl bij jonge democratieën eerder een wordingsperspectief hoort. De sociale, economische en politieke structuren van deze landen zijn immers nog in ontwikkeling. Ook de introductie van zogeheten ‘neoliberaal’ beleid maakte van dit wordingsproces deel uit — van een expliciete keuze daarvoor binnen een voltooide, definitieve structuur is dus sprake geweest.

> Een twee extreme benadering draait om het label ‘post-communistisch’, dat nogal eens als etiket wordt gebruikt voor een verzameling van 27 staten, van Tsjechië tot Mongolië. Dat leidt nergens toe. Wel is het zo dat de ECE-landen Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije veel kenmerken delen, die in samenhang bestudeerd moeten worden.

> Het begrippenpaar europeanisering en democratisering biedt voor een analyse van de ECE-landen een conceptueel kader. Voor de eerste periode, die loopt tot aan 1998, geeft democratisering de richting aan. Voor de tweede periode, vanaf het begin van de toetredingsonderhandelingen, moet europeanisering het belangrijkste conceptuele gereedschap zijn.¹

Sinds hun stap naar de EU verkeren de nieuwe lidstaten in een post-toetredingscrisis, doordat ze van twee kanten onder druk staan: van binnenuit en van buitenaf. Interne druk vanuit de eigen bevolking dwingt tot het realiseren van maatschappelijke verbeteringen,

na alle ingrijpende economische en politieke transformaties, via het scheppen van goede sociale voorzieningen en een fatsoenlijke levensstandaard. Externe druk vanuit de EU noopt tot verdergaande sociaal-economische en institutionele aanpassingen, die een zware wissel trekken op de overheidsbudgetten, vooral met het oog op de introductie van de euro. Aldus heeft het lidmaatschap van de EU geleid tot een afname in de uitgaven voor sociaal beleid en onderwijs. De hervormingsmoeheid heeft in de nieuwe lidstaten een piek bereikt nu is gebleken dat toetreding tot de EU weliswaar perspectieven biedt voor de middellange termijn, maar op de korte termijn slechts tot verslechtering van de situatie leidt.

De nieuwe lidstaten verkeren in een post-toetredingscrisis — die is nog versterkt door de wereldwijde economische crisis

Nog voordat de post-toetredingscrisis was opgelost, brak in de herfst van 2008 een andere crisis uit, dit keer een wereldwijde, die een hertaxatie van politieke partijen in de ECE-landen onvermijdelijk maakt. Vooral de sociaal-democraten verkeren er in zware problemen, aangezien zij een zekere mate van maatschappelijke vooruitgang hadden willen bewerkstelligen die nu opnieuw moet worden uitgesteld. Waar het op neerkomt is dat de post-toetredingscrisis zich zal voortzetten onder nog slechtere omstandigheden dan voorheen, wat de tweedeling tussen oude en nieuwe lidstaten duurzaam kan maken en op termijn zelfs een structureel kenmerk van het Europese bestel, zelfs al zet de inhaalslag van de nieuwe lidstaten zich voort. De negatieve gevolgen van de post-toetredingscrisis, versterkt door de mondiale economische crisis, zijn terug te zien in de uitslagen van de verkiezingen voor het Europees

parlement in juni 2009: in de ECE-landen — Hongarije en Polen in het bijzonder — hebben de partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum een forse nederlaag geleden.

SOCIAAL-ECONOMISCHE CRISIS: LINKS IN DE KNEL

Haar vroege oprichting, in oktober 1989, zorgde ervoor dat de Hongaarse Socialistische Partij (hier afgekort tot HSP — in het Hongaars heet ze *Magyar Szocialista Párt*, afgekort tot *MSZP*) in plaats van een verliezer een sterke actor werd in het proces van systeemverandering. De HSP accepteerde het programma van de Socialistische Internationale (SI) en werd daarvan in 1995 een volwaardig lid. Haar toetreding tot de Partij van Europese Socialisten (PES) vormde de volgende stap in een proces van europeanisering.² De HSP voldoet aan het minimumcriterium voor een volkspartij: ze representeert ten minste een kwart van alle sociale strata. Stedelingen en hoger opgeleiden zijn daarbij overigens oververtegenwoordigd.

Gaandeweg is Hongarije naar een bipolair systeem toegegroeid, waarbinnen de HSP centrum-links vertegenwoordigt en het conservatieve Fidesz (een samentrekking van *Fiatal Demokraták Szövetsége*, Hongaarse Burgerunie) het centrum-rechtse deel van het politieke spectrum. De concentratie van partijen is met de jaren verder toegenomen en aangezien een grote meerderheid van de kiezers op een van deze twee partijen stemt, is er sprake van een quasi-tweepartijstelsel.³

Politieke partijen in de ECE-landen zijn langs twee assen te rangschikken: die van 'links vs. rechts' en die van 'europeanisering vs. nationalisme/traditionalisme'. Net als hun zusterpartijen elders in Europa bepleiten linkse partijen in deze regio solidariteit en sociale rechtvaardigheid, maar daarnaast ontwikkelden ze een model voor de actieve en dynamische omschakeling van een industriële naar een diensteneconomie en -samenleving. Aldus hebben ze snelle maatschappelijke modernisering bevorderd,

terwijl ze tegelijkertijd de verliezers van deze grote transformaties wilden ondersteunen en ze zich inzetten voor de ontwikkeling van een democratische civil society.

De combinatie van de twee assen levert vier typen politieke partijen op: 'Europees georiënteerd links', 'Europees georiënteerd rechts', 'nationalistisch links' en 'nationalistisch rechts'. De HSP behoort tot de eerste categorie. Fidesz daarentegen is zich vanuit een positie van 'Europees georiënteerd rechts' meer en meer gaan bewegen in de richting van 'nationalistisch rechts'. De dubbele waterscheiding heeft beide typen vervormd: centrum-links liep in de val van materialistische noden die een gevolg waren van strenge ingrepen ter beheersing van de economische crisis, terwijl centrum-rechts te lijden had van de tegenstrijdigheden rond europeanisering. Rechts is in de ECE-landen dan ook veel populistischer en eurosceptischer dan rechts in de EU 15 — meer dan zusterpartijen in het Westen zijn rechtse partijen in deze regio voorstander van een 'Europa van de natiestaten'. Rechtse partijen die een mildere variant van eurosceptis uitdragen worstelen met de vraag of ze de harde vleugel moeten accepteren of niet. Tussen Oost en West is sprake van een fundamenteel verschil met betrekking tot ultrarechts: waar centrum-rechtse partijen in het Westen zich tegen ultrarechts keren, beschouwen hun geestverwanten in de nieuwe lidstaten ultrarechtse partijen vaak als bondgenoten of verwelkomen hen zelfs als coalitiepartners. Linkse partijen in de ECE-landen betuigen overwegend steun aan de Europese integratie, hoewel ze in een staat van permanente frustratie verkeren omdat het model van een Sociaal Europa niet significant naderbij komt, met als gevolg dat hun linkse karakter door vriend en vijand in twijfel wordt getrokken. Zowel aan de linker- als aan de rechterkant van het politieke spectrum is er, kortom, sprake van wazige en wankele identiteiten. Het is zo goed als onmogelijk om in de ECE-landen een echt pro-Europese centrum-rechtse partij te vinden of een centrum-linkse partij met een uitgesproken links programma.

De geboortepijnen van de sociaal-democratie in Hongarije zijn te herleiden tot de volgende drie processen: (1) de opkomende maatschappelijke crisis in de periode van democratische transitie veroorzaakte politieke demobilisatie en een heropleving van materiële noden, die ook ná de toetreding van Hongarije tot de EU zouden aanhouden; (2) de niet aflatende maatschappelijke crisis in de jaren negentig wekte een dringende behoefte op aan hervorming van het systeem van sociale voorzieningen, maar daar kwam zelfs na de toetreding tot de EU niets van terecht, vanwege de eisen die voortvloeien uit de Europese convergentiecriteria; (3) dit algemene probleem is versterkt door een specifiek probleem van gebrekkige communicatie, vanuit de HSP, over het hervormingsbeleid. De HSP is er niet in geslaagd de armen en de verliezers te bereiken, of — breder geformuleerd — de arbeidersklasse die voor de traditionele sociaal-democratie de natuurlijke basis vormde. Arme Hongaren hebben zich in groten getale

Zowel aan de linker- als aan de rechterkant van het Hongaarse politieke spectrum is er sprake van wazige en wankele identiteiten

bekeerd tot de sociale en nationale vormen van populisme die door rechts worden uitgedragen. Hoger opgeleiden, stedelijk georiënteerden en welgestelden zijn eerder geneigd tot een stem op moderniserend links, aangezien links voor de 'winnaars' onder de Hongaren duidelijke perspectieven op maatschappelijke stijging en voortgang heeft ontvouwd, daar waar het voor mensen in de marge van de samenleving, plattelandsbewoners en mensen met weinig scholing geen geschikt discours heeft ontwikkeld. Als gevolg daarvan is de samensmelting van Hongarije met het Westen tot dusver slechts half geslaagd — en na twintig jaar was er ook

nog eens die zware terugslag, veroorzaakt door de mondiale crisis, die bij de laatste Europese verkiezingen zo helder tot uitdrukking werd gebracht.

Begin jaren negentig stortte de Hongaarse industriële samenleving in rap tempo in elkaar. De transitie naar een postindustriële samenleving deed de wereld van de arbeid op haar grondvesten schudden: een hele generatie werknemers werd buitenspel gezet, hun vakbonden werden grotendeels weggevaagd. Ook

In de jaren negentig liep er slechts een heel smal pad tussen management van de economische crisis en links sociaal beleid

de toetreding tot de EU leverde grote aantallen verliezers op, waardoor er nu alles bij elkaar sprake is van twee generaties verliezers. De HSP heeft dit proces moeten managen, waarbij haar slechts zeer beperkte middelen ter beschikking stonden om de schade te beperken. Het was de enorme druk van buitenaf die ertoe leidde dat er nauwelijks manoeuvreerruimte was bij het sturen van binnenlandse ontwikkelingen, hoewel kansenstructuren in de specifieke nationale context er ook wel degelijk toe doen.⁴ Sociaal-democratische geestverwanten in het buitenland hebben zich ook gerealiseerd dat 'even in apparently fast reforming countries, like Hungary or the Czech Republic, social democratic parties had to implement sometimes harsh policies in order to establish capitalism because their conservative or liberal predecessors had failed to do the job'.⁵ De situatie was paradoxaal: 'Social democrats have been the strongest advocates of accession in many countries. (...) Why did social democrats support EU membership in spite of the costs and partial drawbacks for their own clientele?' Het antwoord dat de auteurs geven is correct, al is het niet volledig:

'Joining the EU will narrow the range of options among the possible varieties of capitalism to be established in Central and Eastern Europe substantially. That basically is a desirable outcome for social democrats in the applicant countries as the options compatible with EU membership tend to be social democratic in a wider sense, i.e. they are based on the European "social model" as expressed and defined by the Treaties of the EU and the *acquis communautaire*, including the European Social Charter and the Charter of Human and Civil Rights'.⁶

Dit was precies de klem waarin de Hongaarse sociaal-democratie zich bevond in de jaren negentig. Er liep slechts een heel smal pad tussen management van de economische crisis en links sociaal beleid. De historische situatie vereiste een drastische economische transformatie en terwijl die zich voltrok kon men niet meer doen dan proberen de maatschappelijke schade te minimaliseren. Links probeerde van populisme verre te blijven, maar voor het afzien van loze beloften werd een hoge politieke prijs betaald. Eenmaal aan het roer bleek rechts echter niet in staat tot het oplossen van de sociaal-economische crisis: met zijn contraproductieve beleid verdiepte het die crisis juist. Bovendien bewoog rechts in deze periode — reeds in de jaren negentig dus — in de richting van sociaal en nationaal populisme, met als doel het winnen van verkiezingen. Links moest niet alleen de zware taak van het crisismanagement onder ogen zien, maar ook het daaropvolgende verlies aan populariteit, als 'beloning' voor zijn goede, maar harde optreden. De centrum-linkse coalitie die van 1994 tot 1998 regeerde in Hongarije leverde uitstekend werk op het vlak van het crisismanagement en creëerde de juiste condities voor duurzame economische groei, maar haar chirurgische operaties waren te pijnlijk voor de bevolking en bij de verkiezingen van 1998 leden de coalitiepartijen zware verliezen.⁷ Zowel voor, als tijdens en na het crisismanagement reageerde de bevolking boos en teleurgesteld — de steun voor de markteconomie en de democratie daalde drastisch. Er was sprake van vergaande

depolitiseren, een trend die veel breder was dan de electorale demobilisatie. Mensen keerden zich af van de politiek omdat ze het gevoel hadden dat die hun concrete problemen niet aanpakte — dit hing samen met de zeer geringe maatschappelijke aanspreekbaarheid waarvan politieke partijen blijf gaven.

EXTERNE EN INTERNE EUROPEANISERING

Er is veel gezegd en geschreven over de 'beperkte impact' van de Europese Unie op de partij-systemen in de ECE-landen. De kernkwestie is in feite dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de externe en interne europeanisering van politieke partijen: de europeanisering is enerzijds zeer direct en hard geweest en anderzijds juist indirect en zacht.

Onder *externe* europeanisering versta ik een in de elite geworteld proces waarin zich contacten met en/of lidmaatschappen van internationale partijorganisaties voordoen en waarin, in lijn hiermee, de programma's, de waarden en de boodschappen van politieke partijen in de ECE-landen veranderen. Nieuwe contacten met westerse partijen en binnen internationale samenwerkingsverbanden hebben ertoe geleid dat partijen zich een westers imago of een westerse houding aanmaten. *Interne* europeanisering is een proces dat ook de leden en de kiezers van een politieke partij bereikt, dat haar relatie tot de rest van de civil society verandert en waarbij de interne partijorganisatie en de opvattingen onder de bevolking mee veranderen. Interne europeanisering draait om grote aantallen mensen en om de transformatie van de basale kenmerken van een partij in de richting van het model van westerse politieke partijen.

34

Tot dusver heeft externe europeanisering slechts de oppervlakte beroerd van het interne partijleven in de ECE-landen. Europeanisering heeft zich voornamelijk voorgedaan via de officiële contacten die zijn gelegd en informele ontmoetingen van een handvol partijleiders met westerse collega's. Het gros van de partijleden — en voor de bevolking in het algemeen geldt dit

des te sterker — heeft nauwelijks iets meegekregen van de discussies die in internationaal sociaal-democratisch of christen-democratisch verband zijn gevoerd over links en rechts in de Europese Unie. De oorzaak is simpel: de zorgen en problemen in de ECE-landen zijn zó anders dan die in het Westen dat de meeste mensen die debatten niet kunnen volgen. Als gevolg van de uitblijvende maatschappelijke vooruitgang concentreren zij zich nog altijd op hun binnenlandse moeilijkheden, zij zitten gevangen in materiele noden. Toch is het waar dat het lidmaatschap van de Europese Unie ook in dit opzicht een grote verandering heeft teweeggebracht: een deel van de inwoners van de ECE-landen heeft wél zicht gekregen op de gemeenschappelijke Europese problemen. Op de lange termijn zou dit een complex en controversieel proces van interne europeanisering van politieke partijen kunnen uitlokken.

In de aanloop naar de toetreding werd de afstand tussen de partijelite en het gemiddelde partijlid alleen maar groter

In Hongarije voltrok de externe europeanisering van politieke partijen zich in twee fasen, die inderdaad een 'beperkte' maar wel groeiende impact op de interne europeanisering lieten zien. De eerste fase kan men algemene democratisering noemen, de tweede was die van de vroege Europese integratie. Een specifiek op de HSP gerichte europeaniseringsdruk zwol aan ten tijde van de voorbereidingen voor de verkiezingen voor het Europees parlement in juni 2004 (in 2009 zou het opnieuw zo gaan). Het effect dat de externe europeanisering van de sociaal-democratie in de ECE-regio had op haar interne europeanisering was klein, maar nam wel toe. De eerste fase kunnen we 'sociaal-democratisering' noemen; de tweede is die

van gedeeltelijke internationale integratie. De sociaal-democratisering was nodig omdat de linkse partijen in de ECE-landen de opvolgers waren van de communistische partijen en zij in die hoedanigheid uitgebreide hervormingen moesten doormaken om zich te kunnen aansluiten bij de Europese sociaal-democratie. De tweede fase ving aan met de toetredingsonderhandelingen in 1998, toen de linkse partijen in de ECE-landen zich tot in detail vertrouwd moesten maken met het Europese beleidsuniversum. Of ze op dat moment regeerden of oppositie voerden maakt geen verschil. De Europese sociaal-democratische partijen legden meer en meer nadruk op 'praktische problemen', zij keerden zich van politiek naar beleid — en met deze trend werden ook de partijen in de ECE-landen geconfronteerd.⁸

De contacten met zusterpartijen werden frequenter en gingen een breder spectrum van de partijelite betreffen. Maar vanwege het feit dat de toetredingsonderhandelingen exclusief door de regeringen werden gevoerd, terwijl sociale en lokale organisaties buiten de deur werden gehouden, net als andere politieke actoren, werd de afstand tussen de ge-europeaniseerde partijelite en het gemiddelde partijlid — en dus die tussen de externe en interne europeanisering — alleen maar groter. In algemene termen duid ik dit fenomeen aan als het 'democratisch deficit van de toetreding'. Dit tekort wrong extra bij de linkse partijen, aangezien deze verondersteld werden organische contacten te onderhouden met sociale en politieke actoren. Het tempo van de externe europeanisering is sindsdien nog verder toegenomen. Dit wordt langzamerhand een groot probleem: hoe kan het gegeven van externe europeaniseringsdruk worden verzoend met een zo schamele interne europeanisering? Voor wat betreft de externe europeanisering is een driedubbel onderscheid belangrijk, namelijk tussen (1) de strategische netwerken voor de verspreiding van ideeën en verkiezingsprogramma's zoals geformuleerd door de epistemische gemeenschappen, (2) de beleidsnetwerken voor de verspreiding van concrete alternatieven

geproduceerd door beleidsinstituten en (3) de persoonlijk-politieke informatienetwerken van PES-politici.

Aldus leert een historische benadering ons dat de aanpassingsdruk begon bij een lang en pijnlijk leerproces binnen de partijelites en resulteerde in een radicaal aanpassingsproces onder de Hongaarse leden van het Europees parlement, die aansluiting moesten zien te vinden bij de groepering waartoe hun partij behoort. Het lidmaatschap van de EU heeft een politieke ruimte gecreëerd waarin de meeste binnenlandse politieke kwesties geordend zijn volgens

De HSP kent slechts een 'dunne' europeanisering, geen 'dikke'

de Europese scheidslijnen. Vanwege haar hoge graad van externe europeanisering en het scherpe contrast met de interne variant, loopt de HSP achter op het vlak van zowel de beleids-samenwerking als de strategiebepaling. Hier is slechts van een 'dunne' europeanisering sprake, niet van een 'dikke'. Dit is overigens geen nieuw verschijnsel. Integendeel, vrijwel alle jonge lidstaten is hetzelfde overkomen — van Ierland tot Griekenland, Portugal en Spanje. Maar er zijn twee grote verschillen. Ten eerste: toen de Zuid-Europese landen toetraden, opereerde de Europese Unie op een veel lager niveau van complexiteit dan tegenwoordig. Er was bijvoorbeeld geen Lissabon Agenda om ten uitvoer te brengen. De politieke actoren van vandaag de dag hebben te maken met een enorme groei in de vraag naar beleidsafstemming en strategisch overleg tussen partijelites en voor partijprogramma's. Ten tweede: Spaanse en Portugese partijen werden door westerse zusterpartijen zeer actief ondersteund, terwijl niets van een dergelijke omvang te bespeuren valt waar het gaat om partijen uit de ECE-landen. Linkse partijen aldaar hebben in vergelijking met die uit Zuid-Europa nauwelijks hulp ontvangen, al hebben sommige organisaties, zoals de Frie-

drich Ebert Stiftung, wel een heel belangrijke rol gespeeld in de democratisering in de regio.⁹

Twee decennia na aanvang van de systeemverandering hebben de partijconstellaties in de ECE-landen het stadium van een algehele crisis bereikt, nu zowel links als rechts 'slachtoffer' zijn geworden van het lidmaatschap van de EU. De partijen op rechts zijn niet in staat gebleken om te gaan met de tegenstelling tussen hun op de natiestaat gerichte aanpak en europeanisering; daarom zijn ze overgestapt naar nationaal populisme en/of teruggevallen in een positie van harde dan wel zachte euroscepsis. De partijen op links, op hun beurt, zijn gefrustreerd geraakt door het contrast tussen enerzijds de hoge binnenlandse verwachtingen met betrekking tot een Sociaal Europa en anderzijds de magere oplevering daarvan na enkele jaren lidmaatschap.

EEN NIEUW PROFIEL VOOR DE SOCIAAL-DEMOCRATIE

36 Hongarije is altijd een pro-integratieland geweest en zijn pro-Europese profiel is sinds de toetreding des te markanter geworden. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een 'EU-representatieparadox', in die zin dat de Hongaarse nationale elites de Europese integratie krachtiger steunen dan hun achterbannen — dit is de sterkste dimensie van het democratische deficit. De linkse partijen dragen, door de bank genomen, het lidmaatschap van de EU een warm hart toe — meer dan de rechtse partijen en ook meer dan de nationale elites binnen de ECE-regio als geheel. Het gevolg is dat zij meer dan de centrum-rechtse partijen de moeilijkheden en teleurstellingen uit de post-toetredingscrisis voor de kiezen hebben gekregen; aan de andere kant kunnen zij ook meer profiteren van de successen van het EU-lidmaatschap dan hun concurrenten. Het probleem is nu dat mensen de voordelen van dat lidmaatschap in algemeen economische en politieke termen wel beginnen te zien — voor het land, op macro-niveau dus — maar dat zij die voordelen in sociaal-

economische of welvaartstermen — voor henzelf, op microniveau — nauwelijks kunnen waarnemen. Tot nu toe is de leuze dat de ECE-landen er dankzij het Europese Sociale Model op vooruit zouden gaan in hoge mate een lege huls gebleken.

Binnen de eerder beschreven matrix van politieke partijen is de HSP zonder twijfel een opvallende verschijning. In Hongarije is links naar verhouding pro-EU en hervormingsgezind; rechts staat sceptischer ten opzichte van zowel Europa als hervormingen. Doordat de prijs die voor systeemverandering werd betaald zeer hoog was, is de samenleving opgesplitst geraakt in — relatieve en absolute — winnaars en verliezers. De HSP leunt vooral op de winnaars en op de inwoners van Boedapest en andere grote steden. Opponent Fidesz vindt zijn aanhang onder de verliezers en op het platteland. Het lijkt geen twijfel dat de interne europeanisering van de HSP nog altijd achterblijft bij haar externe europeanisering, maar in de afgelopen vijf lange jaren is er in dit opzicht wel veel veranderd. Ik wil nogmaals benadrukken dat er zware tijden in het verschiep liggen voor de HSP, gezien de nieuwe conflicten die de toetreding tot de EU heeft veroorzaakt en die worden versterkt door

Populisten in Oost-Europa formuleren hun slogans eerder in termen van sociale eisen dan in termen van nationale soevereiniteit

de mondiale economische recessie. De HSP kent vele interne zwaktes — op het vlak van haar organisatie, haar strategisch program en haar capaciteiten voor het ontwerpen van beleid. De centrale partijstructuur is asymmetrisch doordat de satelliet-organisaties rond de partij niet sterk genoeg zijn. Het strategisch program is op veel beleidsterreinen nog altijd onvoldoende

uitgewerkt, doordat theoretische discussies niet goed zijn geïntegreerd in het debat dat wordt gevoerd in internationaal sociaal-democratisch verband. De HSP beschikt, tot slot, ook nog niet over een stevige kennisinfrastructuur (een probleem waarmee ook andere partijen in de ECE-landen kampen), waardoor de partij tot nu toe niet in staat is gebleken tot het bedenken van oplossingen voor diverse complexe beleidskwesties, noch tot het in detail doorgronden van het Europese beleidsuniversum.

Het uitwerken van een écht sociaal-democratisch programma voor de nieuwe lidstaten is nu dringend noodzakelijk geworden

Linkse partijen in de ECE-landen zijn het mantra van een Sociaal Europa blijven mompelen, terwijl het contrast steeds scherper werd tussen de mate waarin hun aan de EU opgehangen beloften uitkwamen en de hoge verwachtingen van de bevolking met betrekking tot een redelijke levensstandaard en fatsoenlijke publieke voorzieningen. Intussen proberen sommige gevestigde partijen, zoals Fidesz, nationaal populisme met sociaal populisme te combineren. Het populistische gevaar is, met andere woorden, in het oosten van de EU 27 minstens zo duidelijk aanwezig als in het westen. Hoewel de populistische demagogie politieke verwijzingen bevat naar een unilaterale afhankelijkheid van 'Brussel', vergelijkbaar met die van 'Moskou' van voorheen, zijn de bewoners van de ECE-regio tot nu toe minder gevoelig gebleken voor het feit dat besluitvormingsprocessen zich hebben geconcentreerd te Brussel, 'boven hen' dus als het ware, dan de inwoners van de EU 15 die deze afstand al langer hebben kunnen ervaren. Populisten in het oosten formuleren hun slogans eerder in termen van sociale eisen dan in termen van nationale soevereiniteit, terwijl de combinatie

van sociaal en nationaal populisme er tamelijk wijdverspreid is. Veel minder dan burgers in het westelijk deel van de EU relateren burgers in de ECE-landen hun eurosceptische gevoelens aan het Europese democratische deficit. Een veel groter democratisch tekort hebben ze in eigen land waargenomen, binnen hun eigen nationale politieke systemen.

Populistisch rechts in de regio (in Hongarije met Fidesz voorop) heeft grote inspanningen geleverd om de democratische orde te destabiliseren — via het organiseren van gewelddadige massademonstraties met als doel het verstoren van de werking van democratische instituties — en om linkse bewegingen en partijen in hun publieke activiteiten te belemmeren. Met name sinds september 2006 hebben georganiseerde extremistische krachten geprobeerd om nationale en lokale politici, leden van de rechterlijke macht en burgeractivisten te intimideren, die zich uitspraken tegen aantastingen van democratische instituties.

Intussen raken politieke partijen uit de ECE-regio meer en meer betrokken bij activiteiten van de PES, wat de kans groot maakt dat de 'party systems in the region will tend to become more similar to what will come to be considered a "European standard"'.¹⁰

Men zegt dat de sociaal-democratie drie basale patronen kent: traditionele, gemoderniseerde en geliberaliseerde sociaal-democratie.¹¹ Volgens mij is de Hongaarse sociaal-democratie een beweging aan het maken van het traditionele naar het gemoderniseerde type: ze is nu iets over de helft, iets dichterbij de gemoderniseerde variant. De HSP heeft een brede basis gevormd, bestaande uit alle 'moderniseerders' uit de bevolking als geheel. Deze alliantie strekt zich niet alleen tot belangengroepen uit, maar ook tot invloedrijke kringen van intellectuelen en journalisten. Moderniserend links heeft bij de laatste nationale verkiezingen een kleine meerderheid van de stemmen gekregen, maar de uitslag van de Europese verkiezingen van juni wijst erop dat deze meerderheid verloren is gegaan.

Hoogstwaarschijnlijk zullen de diverse spanningen in de ECE-regio leiden tot een lang en pijnlijk proces van modernisering van politieke partijen. Wellicht kan de HSP daarin een pioniersrol vervullen — net zoals ze dat deed in de late jaren tachtig. Het feit dat de taak van het ‘heruitvinden van de partij’ onlosmakelijk verbonden is met de taak van het ‘heruitvinden van de staat’ maakt de klus voor de sociaal-democratie er in deze periode van post-toetredingscrisis in de ECE-regio nog vele malen moeilijker op. Als de Hongaren erin slagen deze crisis te boven te komen, dan zal dat een versnelling van de interne europeanisering van het partijstelsel teweegbrengen, met de juiste rollen voor regering en oppositie. Het klinkt paradoxaal, maar de HSP kan haar ge-europeaniseerde profiel alleen ten volle waarmaken als ook Fidesz een stap in de richting van europeanisering doet. De huidige wereldwijde financiële crisis zal het proces van ‘heruitvinding van de partij’ sterk bevorderen. Het uitwerken van een écht sociaal-democratisch programma voor de ECE-regio is nu dringend noodzakelijk geworden, opdat ook

degenen die nu nog zwijgen vertegenwoordigd zullen worden en opdat zij opnieuw de politiek worden binnengehaald, als partners. Deze toekomstige dimensie van de relatie tussen partij en samenleving is cruciaal: het bevorderen van de sociale samenhang via de reïntegratie van de verliezers.

In Hongarije heeft de diepe kloof tussen de HSP en Fidesz verhinderd dat het tussen partijen tot een consensus kwam over de Hongaarse nationale strategie binnen de EU. Al zal in andere nieuwe lidstaten het verzet tegen het Europese lidmaatschap misschien groter zijn en verspreid over meer partijen, Fidesz is verreweg de grootste en best georganiseerde ‘zacht-euroseptische’ partij van alle centrumrechtse partijen binnen de ECE-regio. Het is om die reden dat het felle binnenlandse verzet van deze partij tegen de EU, in combinatie met haar weigering om met de regering samen te werken in EU-aangelegenheden, binnen Hongarije tot grote bezorgdheid heeft geleid.

Dit artikel is vertaald uit het Engels.

Noten

- 38
- 1 Voor een nadere uitwerking van deze gemeenschappelijke kenmerken van de ECE-landen, zie eerdere artikelen van mijn hand: a) Attila Ágh, ‘Social democratic parties in East-Central Europe. The party and civil society relationship’, in: Pascal Delwit (red.), *Social democracy in Europe*, Brussel: Université Libre de Bruxelles, 2005; b) Attila Ágh, ‘East-Central Europe. Parties in crisis and the external and internal Europeanisation of the party systems’, in: Peter Burnell (red.), *Globalising democracy. Party politics in emerging democracies*, Londen/New York: Routledge, 2006; c) Attila Ágh, ‘Democratization and Europe-

- 2 Noot van de vertaler: de PvdA heeft twee Hongaarse zusterpartijen, die beide lid zijn van de PÉS. De ene is de Hongaarse Socialistische Partij (HSP), of in de Hongaarse afkorting: MSZP), die sinds 2002 regeert. De andere is de veel kleinere Hongaarse Sociaal-Democratische Partij (MSDZP). Deze is er sinds 1990 niet in geslaagd om op

- 3 Bij de verkiezingen van 2002 stemde 83,1% van de kiezers op een van de twee grootste partijen; in 2006 was dat 85,2% (43,2% van de stemmen was de HSP, 42.0% voor Fidesz).
- 4 ‘Opportunity structures matter’, aldus Wolfgang Merkel en zijn mede-auteurs in een recente studie. Zie Wolfgang Merkel et al., *Social democracy in power. The capacity to reform*, Londen/New York: Routledge, 2008, p. 236.
- 5 Nick Crook, Michael Dauderstadt en André Gerrits (red.), *Social democracy in Central and Eastern Europe*, Bonn/Amsterdam: Friedrich Ebert Stiftung, 2002, p. 17.

- 6 Crook et al, 2002, p. 22-23. Er is veel geschreven over de sociale crisis en de verliezers, zie bijvoorbeeld: a) Ivan Berend, 'Social shock in transforming Central and Eastern Europe', in: *Communist and Post-Communist Studies*, 2007, jaargang 40, p. 269-280; b) Béla Greskovits, 'Economic woes and political disaffection', in: *Journal of Democracy*, jaargang 18, nr. 4 (oktober 2007), special rond de vraag 'Is East-Central Europe backsliding?'; c) Helena Tang, *Winners and losers of EU Integration. Policy issues for Central and Eastern Europe*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000. Over de partijen in de ECE-landen, inclusief de HSP, zie bijvoorbeeld: a) André Gerrits, 'The social democratic tradition in East Central Europe', in: *East European Politics and Societies*, jaargang 16, nr. 1 (winter 2002); b) Paul Lewis en Zdenka Mansfeldová (red.), *The European Union and party politics in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave-Macmillan, 2006; c) Stephen White, Judy Batt en Paul Lewis (red.), *Developments in Central and East European politics 4*, New York: Palgrave-Macmillan, 2007.
- 7 Noot van de vertaler: bij de verkiezingen van 1998 leden de HSP en coalitiepartner SZDSZ zware verliezen. Fidesz boekte een flinke winst en vormde een coalitie met twee kleinere rechtse partijen.
- 8 Zie Giuliano Bonoli en Martin Powell (red.), *Social democratic party policies in contemporary Europe*, Londen: Routledge, 2004, p.197.
- 9 Zie Pascal Delwit (red.), *Social democracy in Europe*, Brussel: Université Libre de Bruxelles, 2005, p.11-12.
- 10 Tomáš Kostelecky, *Political parties after communism. Developments in East-Central Europe*, Baltimore/Londen: The Johns Hopkins University Press, 2002, p.177.
- 11 Zie Merkel et al, 2008, p. 253.

Geschiedenis van de Alfred Mozer Stichting

ARJEN BERKVEN'S

Op 15 februari 1990 werd de Alfred Mozer Stichting, een neveninstelling van de Partij van de Arbeid, opgericht als 'noodhulpinstituut' voor zusterpartijen in Oost-Europa. Sindsdien heeft de AMS zich ontwikkeld tot een professionele organisatie ter bevordering van de (sociaal-)democratie die in twintig landen actief is en per jaar circa vijftig projecten uitvoert: trainingen, seminars en conferenties, hoofdzakelijk gefinancierd met een subsidie uit het MATRA-programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Verder leidt de AMS, namens twaalf politieke stichtingen en twintig sociaal-democratische partijen, het 'European Forum for Democracy and Solidarity'.

Al geruime tijd voor de val van de Berlijnse Muur was de PvdA bezig met de oprichting van een Oost-Europa instituut. Dat streven stond niet los van de kritiek die partijgenoten ontmoetten in hun contacten met dissidenten achter het IJzeren Gordijn. In de jaren zeventig en tachtig toonde de PvdA zich een enthousiast aanhanger van de ontspanningspolitiek zoals gepropageerd door onder anderen Willy Brandt: door toenadering te zoeken tot de communistische wereld zou daar verandering tot stand kunnen worden gebracht en zouden de Koude Oorlog en de dreiging van een nucleaire confrontatie van hun scherpste

Over de auteur Arjen Berkvens is directeur van de Alfred Mozer Stichting.

kanten kunnen worden ontdaan. Deze koers bracht met zich mee dat er af en toe sprake was van vriendschappelijk contact tussen PvdA'ers en vertegenwoordigers van de communistische regimes. Veel dissidenten waren daarover niet te spreken. Met hen waren er uiteraard ook contacten, maar het verwijt was toch dat de socialistische partijen in West-Europa de onderdrukte Oost-Europeanen in de steek lieten — zoals het Westen dat in de ogen van sommigen eigenlijk al sinds Jalta had gedaan. Deze kritiek kwam met name van de kant van de Poolse vakbond Solidarnosc en van dissidenten in Tsjecho-Slowakije. De PvdA organiseerde in die tijd geregeld huiskamerbijeenkomsten in Praag (onder de vlag 'de vliegende universiteit'), waar een vertegenwoordiger van de PvdA met mensen van Charta 77 over allerlei onderwerpen discussieerde.

Een Oost-Europa instituut van de PvdA zou kunnen fungeren als expertisecentrum, zo was het idee, mede ten behoeve van de standpuntbepaling van de partij ten aanzien van het Nederlandse buitenlandse beleid. Aan dat plan moest een compleet andere draai worden gegeven toen op 9 november 1989 de Berlijnse Muur viel, waarna in een tijdsspanne van nog geen half jaar de hele communistische dominoreeks omviel. Het toeval wilde dat op 8 november 'het beraad over de Oost-Europa werkgroep/stichting' een cruciale vergadering hield om op instigatie van

INTERMEZZO

de partijraad tot een voorstel te komen tot oprichting van een stichting. De situatie in de DDR kwam ook aan de orde. Een citaat uit de notulen: ‘Max van der Stoel geeft een kort verslag van de laatste gebeurtenissen. Er komen een aantal zaken aan de orde die de volgende dag reeds niet meer gelden.’

Van de ene op de andere dag werd de PvdA overstelpt met vragen om hulp. Er moesten partijen worden opgericht of heropgericht, verkiezingen gehouden en campagnes gevoerd. Het gebouw van de democratie met al zijn instituties — van parlement tot onafhankelijke pers — moest worden opgebouwd. En dat alles moest worden gedaan door mensen die daar weinig of geen ervaring mee hadden. Geld, computers, fax-apparaten — het ontbrak aan alles. Telefoonverbindingen werkten matig. Bankverkeer tussen Oost en West was nog niet mogelijk.

De AMS werd geen denktank, maar een praktijkgericht trainings- en scholingsinstituut ten dienste van sociaal-democratische partijen in Oost-Europa. Max van der Stoel trad op als de eerste voorzitter van de stichting, die was vernoemd naar Alfred Mozer (1905-1979), internationaal secretaris van de PvdA van 1951 tot 1958 en kabinetschef van Europees landbouwcommissaris Sicco Mansholt van 1958 tot 1970. In 1933 was Mozer van nazi-Duitsland naar Nederland gevlucht. De oorlog bracht hij door in de illegaliteit. In de periode daarna speelde hij een niet erg bekende maar zonder twijfel cruciale rol in de Nederlandse politiek, met name voor wat betreft het beleid ten aanzien van de Europese integratie. In 1979 brak hij met de PvdA, omdat die zich in zijn ogen te verzoenend opstelde tegenover de communisten. Iedere dictatuur, van links of van rechts, moest worden bestreden, vond Mozer.

Begin jaren negentig kwam het grootste deel van het geld dat de AMS gebruikte uit fondsen die de Nederlandse regering beschikbaar stelde voor hulp bij de opbouw van de democratie in Oost-Europa. Een kleiner deel was afkomstig van de PvdA en van donateurs. Veel partijgenoten boden zich aan als vrijwilliger voor trainingen of inzamelingsacties.

Al snel werd duidelijk dat de AMS niet als enige actief was in de regio. Al in 1990 kwam de stichting herhaaldelijk in aanraking met de Duitse Friedrich Ebert Stiftung en het Oostenrijkse Renner Instituut; wat later ook met Zweden, Engelsen en Fransen. Met name de Duitsers stuitten in Oost-Europa aanvankelijk op enige argwaan — niet alleen vanwege het beladen verleden van hun land, maar ook vanwege zijn sterke machtspositie binnen het nieuwe Europa. Nederlanders dachten over veel zaken die Oost-Europa betroffen hetzelfde als hun burens, maar uit hun mond werd de boodschap gemakkelijker geaccepteerd. Allengs ontstond informeel overleg tussen partij-instituten uit verschillende landen, wat resulteerde in uitwisseling van gegevens, afstemming van activiteiten, taakverdeling waar mogelijk, gezamenlijke projecten en beoordeling van potentiële partners. Dat informele samenwerkingsverband vormde een waardevolle aanvulling op de meer formele activiteiten binnen de kaders van de PES en de Socialistische Internationale. In 1993 werd de samenwerking voortgezet onder de vlag van het ‘European Forum for Democracy and Solidarity’. Juist omdat dit forum altijd een informeel netwerk is gebleven van in Oost-Europa geïnteresseerde politieke stichtingen en partijen, zonder de in sociaal-democratische kringen zo gebruikelijke institutionalisering, biedt het ruime mogelijkheden voor gezamenlijke activiteiten en informatie-uitwisseling.

In de loop der jaren veranderden de thematische focus en de geografische invalshoek van de AMS en het European Forum. De naderende uitbreiding van de Europese Unie kwam hoog op de agenda te staan. Na de ‘Big Bang’ van 2004 en de toetreding van Roemenië en Bulgarije in 2007 werden de activiteiten in de Westelijke Balkan en de Kaukasus geïntensiveerd, maar ook die in landen als Jordanië en Marokko. Op 8 augustus 2005 kreeg de AMS nieuwe statuten. Daarin was van een geografische afbakening van activiteiten niet langer sprake. Hoewel de meeste van haar activiteiten voorlopig nog gericht zijn op landen aan de andere kant van het voormalige IJzeren Gordijn, is de AMS formeel ‘Oost-Europa stichting’-af.

Voorbij de oostgrens: via de rechtsstaat naar democratie?

ANDRÉ GERRITS & MAX BADER

Na de val van het communisme in Europa namen westerse overheden en internationale organisaties het initiatief om de voormalige Oostbloklanden te assisteren bij de ontmanteling van de communistische erfenis en de vestiging van liberale democratie. Internationale democratiebevordering via allerlei vormen van praktische en financiële ondersteuning en advies nam een hoge vlucht.

De tijden zijn veranderd. Twee decennia na de val van de Muur en achttien jaar na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie zit de democratiebevordering ernstig in de verdrukking. In dit artikel beoordelen we de ervaringen die werden opgedaan in Oost-Europa en beantwoorden we de vraag wat democratiebevordering nu nog kan betekenen in landen in Eurazië die tot dusver geen overtuigende democratische transformatie hebben doorgemaakt.

DWANG OF SAMENWERKING?

42

In de jaren na 1989 werd internationale democratiebevordering een prominent onderdeel

Over de auteurs *André Gerrits (Jean Monnet hoogleraar Europese Studies) en Max Bader (promovendus) zijn verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. André Gerrits is tevens verbonden aan Instituut Clingendael en voorzitter van de Alfred Mozer Stichting.*

Noten zie pagina 47

van het buitenlandse beleid van een groot aantal, vooral westerse landen. Toch is ze altijd controversieel gebleven. Democratiebevordering zou onmogelijk zijn: democratisering komt immers van binnenuit. Ze zou ongewenst zijn: democratiebevordering ondermijnt de hoeksteen van de mondiale politieke orde, namelijk nationale soevereiniteit. En ze zou ook betrekkelijk zinloos zijn: democratie genereert, anders dan veelal wordt verondersteld, lang niet altijd sociaal-economische ontwikkeling of vreedzaam buitenlands beleid.

In grote lijnen zijn er twee manieren om internationale democratiebevordering te bedrijven: door middel van diplomatieke, economische of militaire dwang of door middel van samenwerking. Hoewel laatstgenoemde vorm van democratiebevordering — ook wel getypeerd als democratiseringshulp — altijd de meest wijdverbreide is geweest, heeft de eerste vorm de meeste aandacht getrokken en het debat overheerst. Democratiebevordering door middel van dwang is hoogst uitzonderlijk, uiterst controversieel, maar niet per se onmogelijk. Ze is vrijwel altijd deel van een beleid dat verschillende doelen dient — zie de democratisering van Japan en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog en de sancties ten behoeve van de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika in de jaren tachtig.

Vanaf het moment dat de regering van George W. Bush democratiebevordering tot speerpunt van het Amerikaanse buitenlandse

beleid maakte — deels in woord, deels in daad — kwamen zowel de legitimiteit als de vermeende effectiviteit van democratiebemoediging onder zware druk te staan. Het ideologisch geïnspireerde unilateralisme van Bush heeft in sterke mate bijgedragen aan de doorbreking van de ‘universalistische betovering’ na de Koude Oorlog, waarvan democratiebevordering prominent deel uitmaakte. Toch zou het onjuist zijn om de betekenis van internationale democratiebevordering te reduceren tot de gebrekkige vooruitgang die wordt geboekt in Afghanistan, Irak en andere delen van de wereld waar de Amerikaanse vrijheidsagenda tamelijk ineffectief is gebleken.

In deze bijdrage kijken we vooral naar de mogelijkheden van democratiseringshulp in de regio direct ten oosten van de Europese Unie. Internationale organisaties en statenverbanden (van de Verenigde Naties en de Raad van Europa tot en met de Europese Unie), overheden (vooral uit Noord-Amerika en West-Europa) en een groot aantal non-gouvernementele organisaties voeren daar onder de vlag van democratiebevordering allerlei maatschappelijke en politieke projecten uit: scholing van ambtenaren, trainingen van parlementariërs, versterking van een onafhankelijke rechtspraak, bevordering van vrije media, ontwikkeling van non-gouvernementele organisaties, samenwerking met democratische politieke partijen, onafhankelijke waarneming van verkiezingen et cetera. Deze democratiseringshulp is gestoeld op (internationale) samenwerking en geniet over het algemeen de instemming van de betrokken overheid. Hoewel er dus geen sprake is van een formele aantasting van de nationale soevereiniteit, is het onderscheid tussen gewenste en ongewenste vormen van internationale bemoediging niet altijd duidelijk. Overheden kunnen democratiseringshulp in principe aanvaarden maar desondanks grote problemen hebben met bepaalde aspecten ervan — dit geldt bijvoorbeeld voor de Russische Federatie.

Internationale democratiebevordering probeert bij te dragen aan processen van democratische bewustwording en verandering. De

praktische wenselijkheid van democratiebevordering wordt vooral bepaald door haar effectiviteit. Dit betekent onder meer dat de bevordering van het ideaaltypen van democratie — de liberale, op individuele vrijheid gestoelde democratie — niet noodzakelijkerwijs de ideale, meest effectieve vorm van democratiseringshulp is.

De uitbreidingsstrategie van de Europese Unie wordt dikwijls beschouwd als de meest succesvolle vorm van democratiebevordering ooit

Bevordering van de liberale democratie is niet beslist de meest zinvolle bijdrage aan een proces van democratische veranderingen in een land, zoals wij in dit artikel zullen betogen met betrekking tot de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Democratiebevordering is een kwestie van politieke overtuiging en van praktische afweging. Zonder een morele imperatief van democratiebevordering te ontkennen, bepleiten we toch vooral een ethische benadering: een praktische, flexibele en gevarieerde bijdrage aan de democratische veranderingen in een land.

NIEUWE SCHEIDSLIJNEN

De uitbreidingsstrategie van de Europese Unie, gebaseerd op het verbinden van voorwaarden aan vooruitgang in het toetredingsproces (conditionaliteit), wordt dikwijls beschouwd als de meest succesvolle vorm van democratiebevordering ooit. De aantrekkingskracht van de Unie bleek zo groot dat het mogelijk was hervormingen bij de kandidaat-lidstaten te bevorderen en in sommige gevallen af te dwingen, op straffe van uitsluiting of uitstel van lidmaatschap. ‘Democratiebevordering door middel van integratie’ wordt dat wel genoemd. De toetreding van Midden-Europese staten in 2004 en 2007 heeft

een nieuwe scheidslijn getrokken binnen de post-communistische wereld: tussen landen die 'in' zijn en landen die 'out' zijn en dat voorlopig ook zullen blijven. De landen in Centraal-Europa zijn 'in'. Alle voormalige Sovjetrepublieken met uitzondering van de drie Baltische staten zijn 'out'. De Balkan is een schemergebied.

Het zou te ver gaan om deze scheidslijn tussen landen die binnen het bereik van de EU vallen en de gebieden daarbuiten causaal te koppelen aan een andere tweedeling, namelijk

Gebrek aan belangstelling onder de bevolking is een omstandigheid waarvoor democratiebevorderaars niet altijd gevoelig zijn

die tussen democratische en autoritaire vormen van bestuur, maar een zekere correlatie springt wel in het oog. Velerlei factoren bepalen het succes of falen van democratische transformatie, waaronder zonder twijfel ook de betrokkenheid van de Europese Unie en de veelheid aan maatschappelijke contacten die de uitbreiding van de Unie heeft gegenereerd. De nieuwe lidstaten van de EU voldoen in ieder geval aan de formele politieke eisen van democratie, terwijl de landen zonder uitzicht op toetreding vrijwel alle (semi-)autoritair zijn, met weinig aanknopingspunten voor een succesvolle transitie. In de voormalige Sovjet-Unie zijn alleen Moldavië en Oekraïne in redelijke mate democratisch, maar dat gaat hand in hand met meer politieke chaos dan goed is voor een land en zijn bevolking.

44

In de meeste landen zonder toetredingsperspectief is thans geen tendens tot democratisering waarneembaar. Internationale democratiebevordering valt er op koude grond. Ze blijkt niet opgewassen tegen de barrières die de semi-autoritaire regimes in dit deel van Eurazië opwerpen, daarbij wellicht geholpen door een gebrek aan belangstelling van een aanzienlijk

deel van de bevolking — een omstandigheid waarvoor democratiebevorderaars niet altijd gevoelig zijn. Internationale democratiebevordering is vooral effectief als ze bijdraagt aan een endogeen proces van democratisering en dat vereist een positieve houding van een aanzienlijk deel van de bevolking in het algemeen en van de politieke klasse in het bijzonder. In de autoritaire staten van de voormalige Sovjet-Unie hebben elites juist belang bij voortdoring van de autoritaire orde. Ze gaan in de regel nog wel mee in de retoriek van democratie en democratisering, maar geven er weinig praktische betekenis aan.

Sommige staten, Rusland voorop, keren zich uitdrukkelijk tégen internationale democratiebevordering. Rusland pretendeert een 'soevereine democratie' te zijn, een democratie die zich onderscheidt van de (westerse) liberale democratie. Democratie is nog steeds een universele norm. Regimes die de 'westerse' democratie afwijzen, doen dit niet op basis van een alomvattend alternatief — zoals tijdens de Koude Oorlog, toen de strijd ging tussen de 'bourgeois' democratie en de 'socialistische' democratie — maar met een verwijzing naar nationale eigenschappen. Zo wordt er nu gesproken van 'Chinese', 'Venezolaanse' en 'Russische' varianten van democratie. Een prominent aspect van deze nationale definitie van democratie is de afwijzing van buitenlandse bemoeienis, geïnterpreteerd als een aantasting van de nationale soevereiniteit. Dergelijke aanspraken zijn niet zonder overtuigingskracht gebleken, al is het maar omdat het autoritair bestuurde staten, vooral ook in de voormalige Sovjet-Unie, lange tijd zeer voor de wind is gegaan, terwijl de 'democratische' revoluties in Georgië, Oekraïne en Kirgizië voor de bevolking niet al te veel goeds hebben gebracht.

TEGENKRACHTEN

De Russische autoriteiten hebben hun misnoegen over democratiebevordering veelvuldig naar buiten gebracht. In een persoonlijk

onderhoud met minister-president Balkenende in 2007 uitte toenmalig president Vladimir Poetin kritiek op het door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde MATRA-programma, dat primair is gericht op de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in Oost-Europa. De Russische regering heeft de werkomstandigheden voor internationale democratiseringsorganisaties de afgelopen jaren aanzienlijk bemoeilijkt. Een aantal non-gouvernementele organisaties heeft mede hierom besloten de werkzaamheden in Rusland te staken. Ook landen als Wit-Rusland, Azerbeidzjan, Kazachstan en Tadzjikistan maken het moeilijk voor democratiebevorderaars om hun werk uit te voeren. Vanwege de uiterst repressieve aard van de regimes in Oezbekistan en Turkmenistan is democratiebevordering hier vanaf het begin haast onmogelijk geweest.

Er zijn meer redenen waarom democratiebevordering in de voormalige communistische wereld over haar hoogtepunt is. Het ontbreken van een serieus vooruitzicht op toetreding tot de Europese Unie voor de staten die in toetreding zijn geïnteresseerd maar daartoe voorlopig geen gelegenheid krijgen, heeft de internationale democratiebemoeienis veel van haar overtuigingskracht ontnomen. De dikwijls toch al beperkte neiging tot vergaande politieke hervormingen in landen als Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland en op de Kaukasus wordt hierdoor nog verder geremd. Bovendien lijkt het erop, al is het moeilijk te meten, dat het enthousiasme van de bevolking voor de typische aspecten van de westerse democratiebevordering — zoals hulp aan onafhankelijke media, aan politieke partijen en aan politieke non-gouvernementele organisaties — eveneens is afgenomen. De dominante democratieopvatting wordt veelal meer bepaald door een verlangen naar politieke stabiliteit en sociale rechtvaardigheid, dan door een voorkeur voor individuele vrijheid.

De problemen met democratiebevordering liggen niet alleen aan de zijde van de ontvangers. Westerse overheden zien in sommige landen af van democratiebevordering om eco-

nomische of veiligheidspolitieke redenen. Dit betreft vooral staten die rijk zijn aan grondstoffen, zoals Rusland, Azerbeidzjan en Kazachstan. Hoewel, of misschien wel juist omdat, de Europese Unie de afgelopen jaren heeft vastgehouden aan een tamelijk normatief geïnspireerde politiek ten aanzien van de Russische Federatie, geven diverse lidstaten de voorkeur aan uitbreiding van bilaterale economische betrekkingen met Rusland, ook als dat vereist dat kritiek op de staat van de democratie en op de mensenrechtensituatie wordt ingeslikt – dit tot ergernis van lidstaten die wél een kritische omgang met Rusland voorstaan. Maar ook de Europese Unie zelf laat, met instemming van de lidstaten, haar (economische) belangen vaak prevaleren boven de waarden en normen die ze hoog in het vaandel draagt. Dit geldt in het bijzonder voor de politiek ten aanzien van Centraal-Azië, een regio die rijk is aan gas en olie en waar democratisering vrijwel geen kans heeft gehad. De politiek van de Verenigde Staten is niet minder selectief:

Voor de politieke elites in sommige voormalige Sovjetrepublieken vormt Rusland een aantrekkelijk ontwikkelingsmodel

waar belangen groot zijn (zoals in Azerbeidzjan, Kazachstan en Kirgizië) is er verhoudingsgewijs minder aandacht voor democratiebevordering en zeker minder plaats voor een principiële houding tegenover ondemocratische praktijken dan daar waar de belangen gering zijn (zoals in Wit-Rusland).

Een andere voornaam reden waarom democratiebevordering in de voormalige Sovjet-Unie in de verdrukking zit heeft te maken met de voorbeeldrol van Rusland. De Russische Federatie oefent in haar buurlanden een aanzienlijke invloed uit en zeker niet alleen op basis van ‘harde’ macht. Voor de politieke elites en de bevolkingen in een aantal voormalige Sovjet-

republieken vormt Rusland een aantrekkelijk ontwikkelingsmodel. De combinatie van sterke economische groei en politieke stabiliteit in Rusland heeft een alternatief geboden voor het 'Europese', door de Europese Unie gepropageerde, ontwikkelingsmodel. Politieke elites in de buurlanden van Rusland mogen dan niet gearmeerd zijn van de hegemoniale neigingen van de regionale grootmacht — een gegeven dat de Europese Unie manoeuvreerruimte biedt — maar ze laten zich wel inspireren door de autori-

Bevordering van de rechtsstaat beperkt het risico van een 'one size fits all'-aanpak

taire politieke orde in Rusland en door de mate waarin die op de steun van de bevolking kan rekenen. Rusland bemoeit zich dan ook uitdrukkelijk met de interne gang van zaken in haar buurstaten. Er is in feite sprake van een omgekeerde democratiebevordering: Rusland steunt autoritaire regimes en ondermijnt, waar het dat nodig acht, democratische tendensen in de regio. Veel meer dan in Centraal-Europa het geval is, voelen delen van de bevolkingen in de voormalige Sovjetrepublieken een aanzienlijke mate van culturele affiniteit met Rusland. De landen die zowel aan Rusland als aan de Europese Unie grenzen — Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië — zijn zodoende onderhevig aan een dubbele aantrekkingskracht: uit het westen én uit het oosten. Voor de Kaukasus en Centraal-Azië is Rusland, in geografisch en mentaal opzicht, veel dichterbij dan Europa. Alleen Georgië lijkt zich volledig van Rusland te hebben afgewend.

DE RECHTSSTAAT IN HET VIZIER

Wat vermag democratiebevordering nog in de staten achter de oostgrens van de Europese Unie? Met de toetreding van tien voormalig communistische landen is het proces van

internationale democratiebevordering aldaar praktisch afgesloten: 'The easy victories have been won.'² Voor zover westerse overheden en non-gouvernementele organisaties gecommitteerd blijven aan democratiebevordering, ligt de uitdaging nu in de voormalige Sovjet-Unie — en die zal onvergelijkkelijk veel zwaarder zijn. De autoritaire en semi-autoritaire regimes in deze regio beschikken dikwijls over een aanzienlijke mate van populaire legitimiteit. Liberale democratie lijkt er niet altijd de eerste prioriteit van grote delen van de bevolking. Het gaat mensen eerder om een betrouwbaarder en effectievere overheid, die niet door corruptie en willekeur wordt geregeerd.³ Wij stellen ons voor dat democratiebevordering in de voormalige Sovjet-Unie vooral effectief kan zijn als ze zich richt op de juridische en bestuurlijke context van de democratie, dus op de rechtsstaat of *rule of law*: het eerbiedigen van bestaande wetgeving door overheden en het nakomen van internationale, contractuele verplichtingen. Democratiebevordering zou zich meer zelfbewust kunnen richten op de discrepantie tussen wetgeving en praktijk in (semi-)autoritaire staten, op de onwil en soms de onmacht van regeringen om de eigen wetgeving en internationale verplichtingen na te komen.

Een *rule of law*-benadering gaat goed samen met aandacht voor verkiezingsprocessen. De ondemocratische regimes in de voormalige Sovjet-Unie beweren eerlijke verkiezingen te houden in overeenstemming met hun grondwet, maar de discrepantie tussen wetgeving en praktijk is flagrant. De machtwisselingen in Georgië, Oekraïne en Kirgizië hebben laten zien dat verkiezingen dé *window of opportunity* zijn om een ondemocratisch regime te verwijderen (waarmee overigens nog niet gezegd is dat er een democratisch regime voor in de plaats komt). De relatief goedkope steun aan lokale verkiezingswaarnemers in de drie genoemde landen heeft waarschijnlijk een doorslaggevende impact gehad op de revoluties die zich daar voltrokken. Ook andere bekende vormen van democratiebevordering rondom verkiezin-

gen, zoals diplomatieke druk en het trainen van kiescommissies, kunnen verkiezingen eerlijker helpen maken — en autoritaire regimes kwetsbaarder. Verkiezingen zijn geen garantie op maar wel een voorwaarde voor democratie.

De wijze van uitvoering en het praktische nut van programma's voor democratiebevordering moeten regelmatig worden onderzocht. Programma's die niet werken, dienen te worden aangepast of stopgezet. Dat is iets wat nu te weinig gebeurt. Een meer realistische en reflexieve benadering van democratiebevordering zal bijdragen aan een sterker besef van de verantwoordelijkheid van de uitvoerders van programma's ten opzichte van sponsors — veelal de eigen overheid en dus de belastingbetaler — en uiteindelijk aan meer effectieve democratiseringsstrategieën. De benadering die ons voor ogen staat in de landen van de voormalige Sovjet-Unie omvat zowel programma's die op de autoriteiten zijn gericht, als programma's voor de bevolkingen. In het eerste geval kan het bijvoorbeeld gaan om opleidingen en uitwisselingsprogramma's voor ambtenaren. *Bottom-up* projecten ter ondersteuning van activisten die opkomen voor de rechten van burgers kunnen bijdragen aan een groter rechtsbewustzijn onder de bevolking.

Onze voorkeur voor een *rule of law*-benadering in plaats van democratiebevordering in

enge zin is niet onproblematisch. Internationale bevordering van de rechtsstaat kan in politiek opzicht even gevoelig liggen. Ze stuit bovendien op grote, praktische barrières — waaronder niet in de laatste plaats juist het zwak ontwikkelde rechtsbewustzijn in Rusland en zijn buurstaten. Bovendien plaatst versterking van de rechtsstaat democratiebevorderaars voor een zwaar politiek dilemma: zijn zij bereid samen te werken met autoritaire regimes of niet?

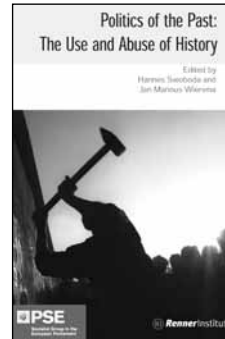
Deze bezwaren laten onverlet dat in de context van de voormalige Sovjet-Unie bevordering van de rechtsstaat de meest vruchtbare vorm van democratiebevordering lijkt. Ze maakt democratiebevorderaars minder kwetsbaar voor de beschuldiging dat ontvangende landen een 'vreemd' concept van politieke hervormingen wordt opgelegd. Ze sluit beter aan bij de prioriteiten van burgers ter plaatse. Ze is in overeenstemming met zowel de formele verplichtingen die autoritaire staten zijn aangegaan als met de politieke prioriteiten die hun leiders hebben geformuleerd — de Russische president Dmitri Medvedev bijvoorbeeld heeft zich een voorstander betuigd van corruptiebestrijding. Bevordering van de rechtsstaat beperkt, tot slot, het risico van een *one size fits all*-aanpak. Dat is een tekortkoming waarvan de internationale democratiseringshulp in de afgelopen decennia te vaak blijk heeft gegeven.

Noten

- | | | |
|--|---|---|
| 1 Een typering van Frank Ankersmit in: 'In de nieuwe wereld vallen emoties en ideologisch geraas weg. In gesprek met Frank Ankersmit & James Kennedy', in: Marcel ten Hooven, et al. (red.), <i>De Nieuwe Wereld</i> , | 2 Peter Burnell, 'Democracy promotion. The elusive quest for grand strategies', in: <i>Internationale Politik und Gesellschaft</i> , 2004, p.100. | democratieopvattingen van de Russische bevolking en internationale democratiebevordering in Rusland, zie André Gerrits, 'Exploring democracy in the Russian Federation. Political regime, public opinion and international assistance', in: <i>Contemporary Politics</i> , 16 (2010) 1. |
| 3 Voor de relatie tussen de politieke orde in Rusland, de | Christen-Democratische Verkenningen, zomer 2009, p. 71. | |

Zwart-wit of grijs

Omgaan met een communistisch verleden



Zwischen Amnesie und Nostalgie. Die Erinnerung an den Kommunismus in Südosteuropa
Ulf Brunnbauer en Stefan Troebst (red.), Böhlau Verlag, Keulen 2007

The burdens of freedom. Eastern Europe since 1989
Padraic Kenney, Zed Books, Londen en New York 2006

Politics of the past. The use and abuse of history
Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), Socialist Group in the European Parliament, Brussel 2009

LIESBETH VAN DE GRIFT

48

Terwijl wij ons in Nederland zorgen maken over een vermeend gebrek aan historisch bewustzijn en die leemte proberen te vullen met nationale canons en musea, speelt dat probleem in Midden- en Oost-Europa niet. Daar

Over de auteur Liesbeth van de Grift is docent bij de afdeling Politieke Geschiedenis van de Universiteit Utrecht.

Noten Zie pagina 53

leeft de geschiedenis. Dat bleek nog dit voorjaar, toen het Europees Parlement op initiatief van een aantal conservatieve afgevaardigden uit de postcommunistische landen een resolutie aannam waarmee het de misdaden van 'totalitarisme en communisme' expliciet veroordeelde en een Europese herdenkingsdag instelde. De resolutie is een tijdelijk hoogtepunt in een proces dat al jaren geleden is ingezet. Hierin streven afgevaardigden uit de nieuwe lidstaten

naar Europese erkenning van het leed dat hun is aangedaan onder de communistische regimes. Daarbij wordt vaak een vermeende analogie met het nationaal-socialisme gebruikt: ‘Zoals West-Europa heeft geleden onder de Duitsers, zo hebben wij dat onder de Sovjets.’

Niet alleen in het Europees Parlement, maar ook op straat is de jongste geschiedenis punt van discussie. Dat bleek onder meer uit een politieke rel rond de *Securitate*-archieven in Roemenië. Het land staat bekend om zijn moeizame omgang met het verleden. De communistische archieven zijn nog steeds zeer beperkt toegankelijk. De regering benoemt een raad die bepaalt wie er toegang krijgt tot de documenten. Het zal niet verbazen dat de archieven speelbal zijn van een politiek machtsspel: oud-communisten en oud-*Securitate*-officieren, van wie er nog velen in de Roemeense politiek actief zijn, proberen belastende documenten onder de tafel te houden. Politieke tegenstanders hebben juist belang bij de openbaarmaking ervan.

De benoeming van de raad in 2006 veroorzaakte grote opschudding. De regeringskandidaat voor het voorzitterschap was iemand die nauwe banden met de voormalige machthebbers zou hebben. Studenten, medewerkers van ngo's en slachtoffers van het communistische regime protesteerden dagenlang tegen deze benoeming. Ook hier dienden verwijzingen naar Nazi-Duitsland als middel om de ernst van de communistische misdaden te onderstrepen. Met succes: kort daarop trok de regering haar controversiële kandidaat terug.

Dat geschiedenis zo'n centrale rol speelt in het publieke debat in Midden- en Oost-Europa is niet vreemd. Sterker nog, het is kenmerkend voor periodes van overgangspolitiek. Na de val van een autocratisch bewind zoeken nieuwe machthebbers naar manieren om zich te legitimeren. Het verleden is daarbij instrumenteel. Het gaat dan zowel om de omgang met de oude machthebbers als om een nieuwe interpretatie van de geschiedenis. Welke episodes uit de geschiedenis zijn bruikbaar om de eigen opvattingen te ondersteunen? Dat tweede aspect is

bij uitstek zichtbaar in de postcommunistische landen. Tussen 1945 en 1989 legden de communistische partijen een monolithisch geschiedbeeld op. Het gat dat met het wegvallen van het communisme ontstond, moet nu worden opgevuld.

Historisch onderzoek naar de omgang met het verleden in Midden- en Oost-Europa staat nog in de kinderschoenen. Zoals bekend kan (West-)Duitsland op dit gebied bogen op een indrukwekkende staat van dienst. De omgang met het Oost-Duitse verleden kon relatief gemakkelijk meegenomen worden in die traditie van *Vergangenheitsbewältigung* (de Duitse term voor de verwerking van het verleden), met het verschil dat het nu om de erfenis en de verwerking van twee dictaturen gaat in plaats van één.

Een vergelijkbare traditie bestaat er in de andere postcommunistische landen niet. Een kritische reflectie op het eigen verleden was onder het communisme niet mogelijk. Pas de laatste jaren wagen historici zich aan thema's als overgangsrecht, herinneringsculturen, de strijd om het verleden, politiek misbruik van de geschiedenis en de vaak moeizame verwerking van het verleden.

In een aantal recent verschenen boeken staan deze thema's centraal. Het belang van dit onderzoek is groot. Het kan ons veel vertellen over de politieke cultuur van een land en het functioneren van de democratie. In de strijd om het verleden — de hevigheid ervan of het gebrek eraan — worden de nieuwe politieke verhoudingen weerspiegeld. Een pluralistische geschiedschrijving duidt op een democratische politieke cultuur waarin zowel de meerderheid als de minderheid een stem heeft. Daar waar het ene monolithische narratief het andere vervangt, worden alternatieve historische interpretaties en hun verkondigers — politici en burgers — automatisch buitengesloten.



Oude machthebbers

Hoe een land na een regimewisseling omgaat met zijn verleden, hangt mede af van de

machtsbalans tussen oude en nieuwe elites. In landen als Wit-Rusland, Moldavië en Rusland, waar de heersende politieke kaste uit de oude voortkomt, is een kritische kijk op het eigen verleden zeldzaam. In Roemenië belemmeren *apparatchiks*, die door de halfslachtige afrekening met het oude bewind nog steeds veel invloed hebben, een transparante omgang met het verleden. En in Polen en Hongarije, waar zowel ‘hervormde’ communisten als nieuwe partijen belangrijke spelers zijn, bestaan er heftige controverses over de duiding van het dictatoriale verleden.

De wijze waarop nieuwe machthebbers na 1989 met aanhangers van het oude regime omgingen, was bepalend voor die machtsbalans. Hiermee komen we bij een eeuwenoud dilemma. Wat te doen met de oude elite: haar vervolgen en ontslaan en daarmee haar invloed beperken? Of gebruik maken van de ervaring en de kennis waarover zij beschikt en haar integreren in het nieuwe systeem?

Dit waren prangende vragen in Midden- en Oost-Europa. Padraic Kenney laat in *The burdens of freedom* zien hoe het denken over de behandeling van oude elites zich in de loop der jaren ontwikkelde. De vraag naar de geschikte vorm van overgangsrecht werd aanvankelijk tamelijk absoluut beantwoord. Aan de ene kant waren er voorstanders van een snelle, radicale en onzorgvuldige vorm van overgangsrechtspraak — zoals de standrechtelijke executie van Nicolae Ceausescu en zijn vrouw. Aan de andere kant stonden mensen die pleitten voor een streep onder het verleden. De voormalige dissident Václav Havel bijvoorbeeld stelde dat verzoening prioriteit verdiende boven vergelding. Te veel aandacht voor het verleden zou maar afleiden van de verantwoordelijkheid waar iedereen zich na 1989 mee geconfronteerd zag: de verantwoordelijkheid om op eigen initiatief te handelen.

Lustratie was de ‘imperfecte’ tussenoplossing, aldus Kenney. Dit hield in dat mensen met publieke functies gescreend werden op hun betrokkenheid bij het communistische regime.

In de praktijk ging het vooral om de vraag of politici en ambtenaren met de geheime dienst hadden samengewerkt. Zij werden uit belangrijke functies ontheven. Documenten uit de archieven van de geheime dienst moesten hier uitsluitel over geven.

In Tsjechië vonden op grote schaal zuiveringen plaats, maar al snel werd duidelijk welke problemen hieraan kleefden. Waren de documenten uit het communistische archief wel te vertrouwen? Geheime dienstagenten bleken denkbeeldige informanten te hebben aangevoerd om bij hun superieuren in een goed blaadje te komen. De problemen riepen de vraag op hoe fout informanten eigenlijk waren en of niet iedereen in meerdere of mindere mate had gecollaboreerd door het systeem te gedogen. In Polen trok men lering uit deze discussie door niet de betrokkenheid zelf maar het liegen daarover strafbaar te stellen.

Intussen, bijna twintig jaar na dato, neemt de publieke interesse in een afrekening met het communistische verleden af. Er wordt in grijs-tinten gedacht. Oud-communisten, wier verleden bekend is gemaakt, kunnen in veel gevallen hun carrières voortzetten. Voor Kenney is dit een teken dat het met de democratie de goede kant op gaat. Het principe van *multiple pasts* houdt immers in dat er óók plek is voor mensen met een besmet blazoen. Uiteindelijk, zo stelt hij, heeft Havel gelijk gekregen: als in zekere zin iedereen betrokken is geweest, is het dan niet ieders huidige handelen dat de doorslag moet geven?



De natie in een glansrol

Deze stelling van Kenney is een wel heel optimistische noot die maar voor een klein deel van de postcommunistische landen opgaat. In Polen en Hongarije mag er dan langzamerhand sprake zijn van een pluralistisch geschiedbeeld, in andere landen accepteert men maar moeizaam dat er uiteenlopende perspectieven op de geschiedenis mogelijk zijn. Dit is vooral het geval wanneer het ene eenvormige geschied-

beeld, namelijk dat van de arbeidersklasse die onvermijdelijk op de overwinning afstevent, is vervangen door een verhaal dat de glansrijke rol van de natie viert.

Roemenië is hiervan een goed voorbeeld. In *Zwischen Amnestie und Nostalgie*, een bundel met bijdragen van Duitse en Oost-Europese historici die zich bezighouden met de herinnering aan het communisme, is een artikel aan de moeizame omgang met het Roemeense verleden gewijd. Dietmar Müller laat aan de hand van de casus van het megalomane Volkspaleis van Ceausescu zien hoe de verandering vorm krijgt. Bij een rondleiding door het *Casa Poporului* valt op dat het bombastische bouwwerk als een grootse prestatie van het Roemeense volk wordt voorgesteld. Hoewel de plaats omstreken is (volledige woonwijken zijn vernield om Ceausescu's plannen ten uitvoer te brengen) wordt het verleden er niet geïdentificeerd. Een kleine verandering in het discours voldeed om het paleis een plekje te geven in de officiële geschiedenis: nu is het paleis niet meer *dankzij*, maar *ondanks* Ceausescu tot stand gekomen. Een nog grotere prestatie dus.

Met name in landen met nationale minderheden is de terugkeer naar de natie als drijvende kracht in de geschiedenis problematisch. Zo heeft in de Baltische staten de afkeer van de Sovjet-Unie en het communisme tot gevolg dat de Russische minderheden buiten de nationale herinneringscultuur worden geplaatst. Ook in andere landen is de opvatting dat het communisme is opgelegd door de Sovjet-Unie en etnische minderheden wijdverbreid. Deze omgang met het verleden vormt een serieuze belemmering voor een goed functionerende democratie.

In een poging de natie weer centraal te stellen grijpt men terug op episodes in de geschiedenis die — wanneer men selectief met de historische feiten omgaat — het hart met nationale trots moeten vervullen. In Roemenië, zo laat Müller zien, is dat de militaire dictatuur van Ion Antonescu (1940-1944). Antonescu zorgde ervoor dat Roemenië zijn onafhankelijkheid kon behouden in de Tweede Wereldoorlog en trok bovendien

ten strijde tegen de Sovjet-Unie. Om die reden is hij voor veel Roemenen een held. Ze negeren daarmee het feit dat hij verantwoordelijk is voor de moord op 300.000 Roemeense joden. Ook in andere landen is dit verschijnsel zichtbaar. Zo belichamen de autoritaire en xenofobische regimes uit het interbellum en het begin van de Tweede Wereldoorlog voor landen als Estland en Slowakije een hoogtepunt in het nationale onafhankelijkheidsstreven. Een kritische blik op het eigen verleden blijft daarmee uit.

Het principe van 'multiple pasts' houdt in dat er ook plek is voor mensen met een besmet blazoen

Gelukkig is er ook een lichtpuntje. Dominante geschiedbeelden roepen onherroepelijk protesten op. Er ontstaat conflict over de manier waarop de geschiedenis zou moeten worden geïnterpreteerd. Die strijd draagt bij aan een gezonde politieke cultuur waarin kritische reflectie op het nationale verleden een rol kan spelen. Nikolai Vukov beschrijft in *Zwischen Amnestie und Nostalgie* hoe in Bulgarije een conflict om een monument voor het Sovjetleger losbarstte en uitmondde in gewelddadigheden. Die polarisering is volgens hem een noodzakelijke stap: 'The possibility to topple, rearrange, and inscribe the former ideological markets with new meanings conferred on people a sense of freedom that spanned the taboos and limitations previously in existence.'¹



Geschiedenis in dienst van de politiek

Helaas zijn het vaak politici die dit conflict in de kiem smoren. Met verwijzingen naar het verleden proberen zij hun nationale geloofsbrieven te overleggen. Zo hemelen politici van de nationalistische Partij voor Groot-Roemenië de dictator Antonescu op, ontkennen zij de Roemeense bijdrage aan de Holocaust of proberen

deze op het conto van de Duitsers schrijven. Geschiedenis wordt aldus gebruikt als politiek instrument. In Roemenië vermaarde historici als Gheorghe Buzatu, die in 2004 de hoogste Roemeense onderscheiding van toenmalig president Ion Iliescu ontving, verlenen hun medewerking aan de onderbouwing van deze absurde visie.

Ook het recente verleden wordt ingezet om de eigen legitimiteit te vergroten en politieke tegenstanders zwart te maken. Hieraan maken onder anderen de Kaczynski-broertjes in Polen zich schuldig, zoals blijkt uit het artikel van Andrzej Friske dat deel uitmaakt van een bundel getiteld *Politics of the past*. Lech en Jaroslaw Kaczynski, de huidige president en de voormalige premier van Polen, beschuldigen de oppositiebeweging *Solidarnosc* en met name Lech Walesa ervan in 1989 een complot met de communisten te hebben gesmeed. Deze overeenkomst zou inhouden dat de communisten de macht overdroegen, maar dat zij hun bezittingen en privileges konden behouden. De Kaczynski's zien het nu als hun missie om schoon schip te maken. In de praktijk betekent dat een jacht op de linkse oppositie die uit de dissidentenbeweging is voortgekomen.

Historici kunnen een belangrijke rol spelen in het doorprijken van dit soort mythes. Denk bijvoorbeeld aan het controversiële werk van de Pools-Amerikaanse historicus Jan Gross over de betrokkenheid van Polen bij de moord op de joden van het dorpje Jedwabne.² Gross kreeg ontzettend veel kritiek over zich heen, maar intussen is in Polen zijn visie op de gebeurtenissen algemeen geaccepteerd.

De bundel *Politics of the past* — die is samengesteld door voormalig Europarlementariër Jan Marinus Wiersma en zijn Oostenrijkse collega Hannes Swoboda — stoelt op het inzicht dat juist waar politici de geschiedenis voor politieke doeleinden gebruiken en misbruiken, onafhankelijke geschiedschrijving van groot belang is. Helaas, zo betogen Müller, Ulf Brunnbauer en Peter Ápor in *Zwischen Amnesie und Nostalgie*, laten veel historici deze taak liggen. Zij richten

zich vooral op de stalinistische periode en op de geheime dienst: hier is tenminste duidelijk wie er 'goed' en 'fout' was. Het recente verleden, waarin zij immers ook zelf een rol speelden, schuiven ze terzijde. Lastige, maar essentiële thema's als verzet, collaboratie, schuld en verantwoordelijkheid blijven daardoor onderbelicht.



Oost en West

In het Westen bestaat het beeld van Oost-Europeanen die maar niet los kunnen komen van hun verleden. Serviërs die het nog steeds over een verloren slag in 1389 hebben, Europarlementariërs die zoveel belang hechten aan de officiële veroordeling van de communistische periode — laat ze zich op de toekomst richten en het heft in eigen hand nemen, in plaats van zich voortdurend een slachtoffersrol aan te meten.

Inderdaad is het *Opferdiskurs* dat in veel landen dominant is weinig constructief. Tegelijkertijd moeten wij ons in het Westen realiseren dat het Oost-Europese gevoel slachtoffer te zijn van de grote krachten van de geschiedenis zijn oorsprong heeft in historische gebeurtenissen. En van die historische gebeurtenissen weten wij veel te weinig.

Kritiek op het westerse gebrek aan historische kennis is steeds duidelijker hoorbaar. Onlangs betoogde de historicus Timothy Snyder in de *New York Review of Books* dat maar een klein deel van de Holocaust onderdeel uitmaakt van de collectieve Europese herinnering. We weten van Auschwitz omdat daar gevangenen uit terugkeerden, die ons later over de gruweligheden verteld hebben. Over de vernietigingskampen in Treblinka en Belzec, na Auschwitz de plaatsen waar de meeste mensen omkwamen, is ons maar weinig bekend. Daar kwamen dan ook vooral Oost-Europese, geen West-Europese, joden terecht. En niet alleen van de Duitse misdaden weten wij maar weinig, aldus Snyder, hetzelfde geldt voor de gruweldaden die de Sovjets begingen.

De artikelen uit *Politics of the past* onderstrepen dit probleem. De bekende historicus Norman Davies betoogt dat wij ons moeten realiseren dat de betekenis die wij aan historische gebeurtenissen toekennen een andere is dan de betekenis die mensen in Oost-Europa daaraan hechten. Zo herinnert men zich de Eerste Wereldoorlog daar niet als een traumatische en zinloze loopgravenoorlog, maar veelal als de oorlog die nationale onafhankelijkheid bracht.

Kritiek op het westerse gebrek aan historische kennis is steeds duidelijker hoorbaar

En waar de Tweede Wereldoorlog in het Westen een duidelijke oorlog was tussen democratie en fascisme, goed en fout, lag dat in Oost-Europa een stuk gecompliceerder. Daar zag men zich met twee vijanden geconfronteerd: Nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie. De noodzaak om begrip voor deze complexiteit te tonen benadrukken, naast Davies, ook de Nederlandse historicus Wim van Meurs en de Poolse historicus en filosoof Krzysztof Pomian.

Wat is het nut van dit wederzijdse begrip? In de optiek van een aanhanger van vergaande Europese integratie als Bronislaw Geremek, de Poolse intellectueel en voormalig dissident aan wie *Politics of the past* is opgedragen, is een gemeenschappelijke herinneringscultuur absoluut noodzakelijk. Zonder kennis van elkaars verleden is een succesvolle eenwording niet mogelijk. 'We cannot allow the memories of West and East to remain separate, turning their backs on each other.'³ De goelag moet net zo bekend worden als de Duitse vernietigingskampen, aldus Geremek.

Je hoeft geen Eurofederalist te zijn om in te zien dat kennis van elkaars verleden een belangrijke voorwaarde is voor een goede samenwerking tussen het 'oude' en het 'nieuwe' Europa. Als Sarkozy in 2003 iets langer had stilgestaan

bij de geschiedenis van de nieuwe lidstaten, dan had hij beter begrepen waarom zij zich achter een Amerikaanse invasie in Irak schaalden. Hij had dan ingezien dat hun ervaringen met dictatoriale systemen en de waarde die zij aan vrijheid hechten ten grondslag liggen aan het besluit. In plaats van hun op denigerende wijze toe te bijten dat ze een goede gelegenheid hadden gemist hun mond te houden, had Sarkozy dan wellicht zelf van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Meer kennis over elkaars verleden en een kritische blik op het eigen verleden: dat zijn twee essentiële ingrediënten voor een verdere toenadering tussen Oost en West — al was het alleen maar om elkaars (over-)gevoeligheden te begrijpen. Van die twee blijkt de kritische reflectie op het eigen verleden het moeilijkste. *Politics of the past* bewijst dat maar weer eens. De Hongaarse schrijver György Konrád uit kritiek op West-Europese sociaal-democraten die zo naïef waren te denken dat hun *Ostpolitik* het communistische systeem van binnenuit zou veranderen. Daarbij lieten ze dissidenten links liggen, aldus Konrád. Helaas heeft geen van de sociaal-democratische historici en politici die aan de bundel bijdragen de handschoen opgepakt. Daarmee hebben ze een kans op reflectie en mogelijke zelfkritiek laten liggen.

Noten

- 1 Ulf, Brunnbauer en Stefan Troebst (red.), *Zwischen Amnesie und Nostalgie. Die Erinnerung an den Kommunismus in Südosteuropa*, Keulen: Böhlau Verlag, 2007, p. 77.
- 2 Jan T. Gross, *Neighbors. The destruction of the Jewish community in Jedwabne, Poland*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- 3 Hannes Swoboda en Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the past. The use and abuse of history*, Brussel: Socialist Group in the European Parliament, 2009, p. 40-41.

Hoe beoordelen burgers hun politiek leiders?

Er wordt wat afgekat op de PvdA. Soms lijken werkelijk alle maatschappelijke problemen de schuld te zijn van de sociaal-democraten. Laten we aannemen dat een deel van de verwijten terecht is en dat een ander deel nergens op slaat. Dan rijst de vraag: waar komt dit scheve beeld van onze partij vandaan? Er moet iets misgegaan zijn in de beeldvorming, waardoor burgers die onze idealen delen de partij niet meer steunen.

Beeldvorming is een kwestie van aansprekend leiderschap. Er moet dus iets aan de hand zijn met de uitspraken van degene die namens de PvdA het woord voert. Degene die zich nu als onze politiek leider profileert zegt en doet niet wat de burgers verwachten. Soms spreekt deze persoon als leider van de partij, soms als minister in het kabinet. Dat is verwarrend: één mond, twee stemmen. Wat de partij zegt na te streven lijkt samen te vallen met het kabinetsbeleid — en dat laatste is per definitie een compromis. Het beeld dat beklift is dus dat van een partij die niet weet wat ze wil of die juist maar al te graag bereid is de idealen waar ze voor staat te verkwanzelen. Allicht kan de kiezer dan alle problemen waarbij het kabinetsbeleid gefaald heeft op het bordje van de sociaal-democraten leggen.

54 Vroeger waren dubbelfuncties geen probleem. Den Uyl was leider van de PvdA, of hij nu minister-president was of fractievoorzitter. Het was dan ook nog het tijdperk van de partijdemocratie. Partijen hadden een duidelijke identiteit en een vaste achterban en ze deden zaken met andere partijen die daar ook over beschikten. Het bouwwerk van de vertegenwoordigende democratie stond nog stevig overeind. Voor Kok werd het al moeilijker. Was Melkert niet feitelijk even belangrijk geworden?

Onder Bos zitten we met conceptuele verwarring. Dat komt door de opkomst van de toeschouwerdemocratie. Bernard Manin, de politicoloog aan wie wij deze term danken, wijst op structurele veranderingen. Zwevende kiezers bewegen zich tussen partijen die geen vast uitgangspunt hanteren, maar zich richten op de mening die in opinieonderzoeken bovendienrijft. Na een verkiezingsuitslag blijven de heersende meningen verschuiven; geen regering heeft nog een vast draagvlak. Regeren wordt zaken doen met belangengroepen achter gesloten deuren. Parlementaire politiek onttaardt in een permanent actualiteitendebat over de kwesties die in de media aandacht krijgen. De politiek leider van een partij wint vertrouwen op basis van zijn of haar performance in de media. Het ideale theater voor deze activiteit is nog steeds het parlement. Daar zien de burgers hun politiek leiders aan het werk, daar moet de boodschap overkomen. Het beeld dat Manin nog op theoretische gronden neerzet, is inmiddels maar al te herkenbaar gebleken.

De PvdA zal zich de sociale logica van de toeschouwerdemocratie aan moeten trekken. Dat betekent concreet dat we beseffen dat voor burgers die zich toeschouwer voelen alleen de persoon die fractieleider is in de Tweede Kamer telt als onze woordvoerder. Andere leidersfiguren, of ze nu in het kabinet zitten of in andere overheidsorganen, zijn stoorzenders. Bezien vanuit het standpunt van de democratische toeschouwer is niet Wouter Bos onze politiek leider, maar Mariëtte Hamer. Trek zelf uw conclusies.

WILLEM WITTEVEEN

Lid redactieraad s&d