

De boel bijeen vegen

In de peilingen is de SP groter dan de PvdA. Of dat ook zo uitpakt in de verkiezingen staat te bezien. Maar stel. Zal de SP gaan regeren zonder de PvdA? Het zou van lef getuigen. Andersom, zal de PvdA gaan regeren zonder de SP? Het zou van doodsdrift getuigen. Belangrijker is misschien om te zien dat de twee partijen dichterbij elkaar staan dan ooit. De PvdA heeft zich in rap tempo wegbewogen van alles wat nog met het neoliberalisme van de Derde Weg in verband gebracht kan worden. De SP doet moeite om snel meer opinie over Europa te ontwikkelen dan 'weg d'r mee'.

Het beeld overheerst dat de PvdA richting SP is gegaan. Er zijn bewijzen voor. Maar in 2010 bond de SP in het verkiezingsprogramma nog de strijd aan met het 'casinokapitalisme' en het 'graai en grijpgedrag van bankiers', nu wil men 'speculatieve kapitaalstromen aan banden leggen'. Net zoals de PvdA'ers af wilden van Eveline Herfkens en aanverwante geldbeluste ego's, is er bij de SP ook niet veel plek meer voor de permanente verontwaardiging, á la Jan Marijnssens 'effe dimme'. Er is zoiets ontstaan als een brede linkse consensus, van gematigde, democratisch gecontroleerde Europese integratie tot de herwaardering van baan zekerheid, en van progressieve inkomensherverdeling tot schone productie.

Het zou een historische daad zijn om deze brede consensus te vertalen in een machtsfactor van belang, om de cluppies bijeen te vegen. Het zal er wel niet van komen: wanneer mensen, en daartoe reken ik ook leden van voormalige radicale partijen, het woordje 'premier' eenmaal op het netvlies hebben, raakt al fantaserend hun eigen naam met zoveel historische daden verknoot, dat het redden van de progressieve zaak erbij in het niet valt. Jammer.

Jammer? Met voetballen verliezen van Duitsland, dat is jammer. Dit is erger.

In termen van sociaal beleid, of Europees beleid, laat staan in termen van beteugeling van het kapitalisme, hebben de verschillende linkse partijen op dit moment geen wezenlijk alternatief voor de dominante politiek. Ze hebben een wat eerlijker en opener verhaal natuurlijk. Maar ze hebben geen dwingend of tot de verbeelding sprekend beeld van een betere toekomst. *Canvassing, organizing of picketing* is niet doorslaggevend om dat alternatief te claimen, momentum wel. Laten zien dat je fantasierijker, sneller, doortastender bent dan de anderen, dat je iets op het spel durft te zetten voor de idealen die je nastreeft.

Waarschijnlijker is dat naarmate de SP harder haar best doet regeerbestedig te worden en de PvdA harder haar best doet een echte linkse partij te blijven, de twee clubs meer op elkaar gaan lijken. En ondertussen alsmaar stiekem hopen dat de ander ten onder gaat... Met een horizon getekend door peilingen is dat begrijpelijk. Maar in het perspectief van de emancipatiebeweging van het begin van de twintigste eeuw, tot aan de opbouw en herziening van de verzorgingsstaat aan het eind van de twintigste eeuw is dat treurig. De in mondiaal opzicht eerlijke en open maatschappij die Nederland dankzij de progressieven is geworden, is geen 'erfenis' die je als politicus kunt 'opeisen', maar levende have, die je met meer of minder zorg kunt koesteren. Doormodderen met je eigen partijtjes valt onder minder zorg.

MENNO HURENKAMP
Hoofdredacteur S&D

Onbetrouwbare ijkmeesters

Al in de middeleeuwen werden ijkmeesters aangesteld voor controle op het juiste gebruik van gewichten, balansen en andere weegwerktuigen. Misbruik of onachtzaamheid in deze functie werd zwaar bestraft, te beginnen met de schandpaal.

Ook onze tijd kent ijkmeesters. Voor de beoordeling van de balansen van pensioenfondsen zijn dat bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank en het ministerie van Sociale Zaken. Zij stellen de regels op voor waardering van de balansposten. Hun controle bestaat niet alleen uit het beoordelen of de balans op papier in evenwicht is; belangrijker is dat de gewichten die aan beide zijden van de balans worden gehanteerd met elkaar in evenwicht zijn. En daar zit de moeilijkheid.

Tot 1996 waren de balansen van onze pensioenfondsen een rommeltje. De bezittingen werden gewaardeerd tegen de aanschafwaarde of de lagere marktwaarde. Voor de waardering van de verplichtingen mocht geen hogere rekenrente dan 4% worden gehanteerd; in de praktijk werd dit percentage beschouwd als de ‘vaste rekenrente’. Door de systematisch lage waardering van de bezittingen zat er veel onzichtbare reserve in de pensioenfondsbalansen.

4 In 1996/1997 werd voor de waardering van de bezittingen overgegaan naar waardering tegen marktprijs — en dat in een tijd dat de beurskoersen van aandelen tot ongekennde hoogte stegen. Omdat de waardering van verplichtingen niet werd aangepast, bleven in feite alle balansen uit evenwicht — al zagen ze er op papier evenwichtig uit.

Bij het invoeren van de Pensioenwet op 1 januari 2007 werd deze fout gecorrigeerd en werd ook voor verplichtingen overgegaan naar marktconforme waardering. Dit systeem voor de bepaling van de rekenrente bleek echter spoedig

tot ongekend lage rentepercentages te leiden. En lage rentepercentages voor de bepaling van de waarde van toekomstige verplichtingen leiden tot een hoge balanswaarde van die verplichtingen, en daarmee tot een dekkingsgraad die met sprongen daalt. Door de bank genomen leidt 1% lagere rente tot een circa 15% lagere dekkingsgraad.

De Tweede Kamer kwam in actie en nodigde Dick Sluimers — één van de meest vooraanstaande deskundigen op het vlak van pensioenen — eind 2010 uit voor een hoorzitting. Zijn betoog: pensioenen betaal je niet uit de rekenrente, maar uit de destijds voor en door de gepensioneerden betaalde premie en de werkelijke beleggingsopbrengsten. En die beleggingsopbrengsten zijn de laatste tijd zeker niet slecht.

Uit een publicatie van De Nederlandsche Bank over de periode 2000-2010 blijkt dat onze pensioenfondsen over de laatste zeven à acht jaar een gemiddeld rendement behaalden van ongeveer 7,5%. Dat is aanzienlijk hoger dan de circa 2,5% die pensioenfondsen moeten hanteren voor het bepalen van de huidige balanswaarde van de pensioenverplichtingen. In de pensioenfondsbalansen zit door deze renteversillen dus een verwarrende onevenwichtigheid. Het pensioenvermogen groeit fors aan met een heel behoorlijk beleggingsrendement, maar de balanswaarde van de verplichtingen groeit maar met die 2,5%. Door dit merkwaardige groeipercentage moet de huidige balanswaarde boekhoudkundig heel hoog zijn om te zijner tijd de — op grond van de pensioenovereenkomst toegezegde — uitkeringen te kunnen uitbetalen.

De door De Nederlandsche Bank bepaalde percentages waarmee pensioenfondsen moeten rekenen leiden zodoende tot grote virtuele verliezen. Het is in mijn ogen onacceptabel dat deze verliezen worden gecompenseerd door in te grijpen in de werkelijke inkomens van verzekerden, door premieverhogingen, het niet toekennen van indexatie en zelfs het afstempelen van rechten.

INTERVENTIE

De lijst met in 2011 behaalde beleggingsrendementen van de vijf grootste Nederlandse pensioenfondsen toont hoe gunstig de rendementen zijn. Toch moeten deelnemers aan het ABP rekening houden met een korting op hun pensioenrechten van 0,5%, die van PME met een korting van 6% en die van PMT zelfs met een korting van 7%.

Pensioenfonds	Beleggingsrendement
ABP	4,6%
Zorg en Welzijn	9,1%
PMT (kleinmetaal)	6,9%
Bouw	10,0%
PME (grootmetaal)	9,4%

Mijn stelling is dat het oordeel over de balans van een pensioenfonds gefundeerd moet zijn op cijfers die daadwerkelijk voor dat pensioenfonds gelden. Ik meen dan ook dat de basis van het te hanteren rekenpercentage simpel gezegd moet liggen bij de beleggingsopbrengst van dat pensioenfonds.

Terug naar onze ijkmeesters. Juist in deze tijd is onrust en onzekerheid omtrent de bestedingsmogelijkheden van gezinnen ongewenst. Ik stel voor om voor onze ijkmeesters van pensioenfondsbalansen op z'n minst een virtuele schandpaal op te richten. Want onbetrouwbare balansen zijn de doodsteek voor het vertrouwen in het economisch stelsel.

HENNY BOONACKER

Medeoprichter Vereniging Oud-Hoogovensmedewerkers (VOHM) en oud-lid van het dagelijks bestuur van de Nederlandse Vereniging Organisaties van Gepensioneerden (NVOG)

Aardgas en de energietransitie

Staat de centrale plaats die aardgas inneemt in het denken over de Nederlandse energievoorziening de overgang naar schone, altijd en overal beschikbare en voor iedereen betaalbare energie in de weg? Dit lijkt een van de vragen te zijn waarmee

Heleen de Coninck worstelt in haar recente artikel 'Nieuwe ambitie voor het milieubeleid', s&d 2012/1-2. Is dat nodig? Ik meen van niet.

Wat is er volgens De Coninck nu eigenlijk precies mis met het Nederlandse aardgasbeleid? Volgens haar draait de tuinbouwsector op goedkoop aardgas en profiteert de industrie met goedkoop gas van gunstige vestigingsvoorwaarden — we zouden verslaafd zijn aan ons eigen gas. Dat was inderdaad zo in de vorige eeuw, maar sinds de liberalisering van de markt zijn dit soort steunmaatregelen onmogelijk geworden.

Het Nederlandse gas zal een keer opraken, aldus De Coninck. Ja, en daarop wordt verstandig geanticipeerd door aanvoermogelijkheden voor buitenlands gas te creëren. Is dat dom? Is het dom om serieus te kijken naar de mogelijkheden en risico's van schaliegas? Een bron van energie die de concurrentiekracht van de Verenigde Staten de afgelopen jaren enorm heeft bevorderd? Het voornaamste probleem van De Coninck lijkt te zijn dat zij vindt dat Nederland een zeer effectieve gaslobby heeft. Niet zo'n sterk inhoudelijk bezwaar. En die sterke lobby heeft in elk geval niet weten te voorkomen dat de grootste financieringsbron voor verduurzaming in het Lenteakkoord een verhoging van de belasting op aardgas met € 360 mln is.

Waar De Coninck aan voorbijgaat is het echte probleem van energietransitie: duurzame energie is duurder dan fossiele energie, doordat CO₂ geen fatsoenlijke prijs heeft. Daardoor zien we dat op dit moment vooral wordt geïnvesteerd in kolen centrales en in gesubsidieerde duurzame energie. Resultaat: meer duurzame energie, maar ook een hogere CO₂-emissie.

De overgang van de fossiele naar een duurzame economie zal nog decennia duren, ook als vanaf nu forser dan ooit ingezet wordt op hernieuwbare technologieën. De enorme investeringen die deze overgang met zich meebrengt, vereisen een gezonde economische basis, iets waarvoor de aardgasbaten een belangrijke pijler kunnen vormen. Van nog groter belang is echter dat een succesvolle inzet van hernieuwbare technologie nog veel (fundamenteel) onderzoek vergt. De nu

INTERVENTIE

beschikbare technieken zijn intermitterend. Met andere woorden: de productie wisselt afhankelijk van de weersomstandigheden sterk, en is daardoor onvoorspelbaar. Als gevolg daarvan komen aanbod en vraag in veel gevallen niet overeen. Aardgas biedt hier de oplossing. Aardgas is niet alleen de fossiele brandstof met de laagste CO₂-emissies, maar is ook flexibel inzetbaar. Gasgestookte centrales kunnen veel sneller dan andere centrales elektriciteit leveren wanneer de wind en zon onvoldoende elektriciteit produceren om aan de vraag te voldoen. Gasgestookte reservecapaciteit is dan ook een sine qua non voor duurzame energie zonder black-outs. Een keuze vóór aardgas betekent dat de weg naar een duurzamere economie kan worden ingeslagen, zonder onze energiezekerheid en welvaart te schaden.

De ambitie van Nederland om de gasrotonde van Noordwest-Europa te worden is gebaseerd op het feit dat ons land meer dan enig ander land in de regio goed gepositioneerd is om de voordelen van aardgas te benutten en verder te vergroten. Nederland heeft in meer dan vijftig jaar tijd de infrastructuur en expertise opgebouwd voor succesvolle opslag en transport van en handel in gas. Onze positie wordt sinds enkele jaren verder versterkt door de succesvolle Nederlandse gashandelsbeurs, de *Title Transfer Facility*, de grootste van het continent in termen van hoeveelheid verhandeld gas en aantal transacties. Ik kan mij niet voorstellen dat ons land een gouden kans als deze laat lopen.

GERTJAN LANKHORST
CEO GasTerra

De erfenis van het neoliberalisme

Het neoliberalisme krijgt de schuld van alles wat er misgaat bij de banken, de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat, woningcorporaties, het openbaar vervoer en ga zo maar door. Ook de bleekheid van de PvdA zou te wijten zijn aan haar overgave aan het neoliberalisme. Maar wat is het neoliberalisme eigenlijk? Naomi Woltring geeft een definitie en legt deze naast de PvdA-verkiezings- en beginselprogramma's. Verkochten de sociaal-democraten hun ziel inderdaad aan de duivel?

NAOMI WOLTRING

Het woord neoliberalisme komt voor het eerst voor in het Europese publieke debat in 1938. Terwijl er in die tijd in verschillende Europese landen steeds meer door liberalen en socialisten geïnstigeerde sociale wetgeving tot stand kwam, was het op de internationale kapitaalmarkt *laissez faire* wat de klok sloeg. Pogingen tot regulering faalden.¹ De beurskrach van 1929 maakte duidelijk dat dit niet zonder gevolgen kon blijven. Een groep liberalen had moeite de enorme toename van sociale regulering op nationaal niveau en de ineenstorting van de ongereguleerde financiële markten te rijmen met hun visie op het liberalisme. Daarom achtten zij een nieuwe visie op het liberalisme nodig: het neoliberalisme.

De economische crisis toonde voor deze liberalen niet, zoals voor marxisten, de inhe-

rente instabiliteit van het kapitalisme aan, maar maakte duidelijk dat *laissez faire*-liberalisme niet genoeg was. Een vrije markt komt niet vanzelf tot stand, maar moet georganiseerd worden. Er is een sterke staat voor nodig die de randvoorwaarden verzorgt waarbinnen een vrije markt kan functioneren, maar deze staat mag niet direct ingrijpen in de economie. Een dergelijke staat zou bijvoorbeeld wel mogen stimuleren dat boerenbedrijven fuseren, om zo te komen tot een bedrijf waarmee een boer zijn gezin kan onderhouden, maar zou niet de graanprijs kunstmatig hoog mogen houden.

Dit neoliberalisme is het beste te begrijpen als een 'thought collective', een gemeenschap van gelijkgestemde mensen die politieke en filosofische ideeën delen.² Het neoliberale gedachtecollectief kreeg onder andere vorm in de in 1947 opgerichte Mont Pelerin Society, een netwerk van wetenschappers en intellectuelen dat zich ten doel stelde het neoliberalisme onder de elite wereldwijd te verspreiden.

Over de auteur Naomi Woltring is medewerker van de WBS

Noten zie pagina 14

Er zijn drie componenten die het neoliberale gedachtecollectief een dominante kracht maakten. De eerste component is de specifieke opvatting binnen het neoliberalisme van wat ware kennis is. Voor neoliberalen spreekt de markt de waarheid. Op de markt handelen individuen op basis van hun eigenbelang. Zij kopen dingen alleen als zij dat in hun belang achten. De marktprijs weerspiegelt daarom de voorkeuren van individuen. De consequentie van deze opvatting is dat de politiek niet mag ingrijpen in de markt. De markt heeft een waarheidsclaim, de politiek niet.³

De tweede component is de utopische visie van het neoliberalisme. Een utopie is alomvattend — de hele maatschappij moet op de schop. In de neoliberale utopie is het de vrije markt die de inrichting van de gehele samenleving bepaalt. Neoliberalen stellen zich een maatschappij voor waarin iedereen in vrijheid zijn eigenbelang nastreeft. Zo'n samenleving drijft op eigen verantwoordelijkheid en onvervreemdbare eigendomsrechten. De neoliberale ideale samenleving is door de Amerikaanse filosoof Ayn Rand geformuleerd in de roman *Atlas Shrugged* en werd als utopie kritisch in kaart gebracht door Hans Achterhuis. In Rands filosofie krijgen we door uit eigenbelang te handelen uiteindelijk een samenleving waarin iedereen welvarend is — veel welvarender dan wanneer we uit altruïsme zouden handelen.⁴

8 Uiteindelijk draait het in de neoliberale utopie om volledige vrijheid. Neoliberalen zien in elke vorm van overheidsinterventie in de economie een bedreiging van de vrijheid. Planning en direct staatsingrijpen in de economie zijn volgens hen basale economische fouten. Om de effecten van die fouten weg te werken, is steeds meer onderdrukking nodig, waardoor uiteindelijk altijd de politieke vrijheid in het geding komt.⁵ Volgens neoliberalen is economische vrijheid daarom een voorwaarde voor politieke vrijheid (en niet andersom). Dat maakt het neoliberalisme in potentie totalitair, zoals Naomi Klein heeft laten zien in haar boek *The Shock Doctrine*.⁶ Omdat neoliberalen vinden dat alleen

zij de juiste inrichting van de maatschappij voor ogen hebben, is er wanneer je consequent het neoliberalisme aanhangt geen ruimte voor andere denkbeelden en moet de vrije markt desnoods met dwang doorgevoerd worden.

De derde component die van het neoliberalisme zo'n dominante kracht maakt, is ten slotte de impliciete sturingsfilosofie ervan. Een sturingsfilosofie is een visie op hoe bestuurder en bestuurd (bijvoorbeeld staat en burger) zich tot elkaar verhouden en hoe zij elkaar aanspreken. Het is de rationaliteit achter een vorm van besturen. Spreekt de staat de burger aan als burger, als consument of als onderdaan? Dat maakt nogal wat uit voor de relatie tussen de twee. De neoliberale sturingsfilosofie spreekt burgers aan als rationele individuen en als consumenten. Om als rationeel individu en als consument te kunnen functioneren, hebben burgers vrijheid nodig (bijvoorbeeld de vrijheid om een onderneming op te richten, om te kunnen kopen of het recht op bezit). De neoliberale sturingsfilosofie draait om het organiseren van dat soort

Het neoliberalisme is in potentie totalitair

vrijheid. De staat moet individuen prikkelen om zich als een ware homo economicus te gedragen. De staat moet de markt mogelijk maken — daaraan ontleent de staat zijn legitimiteit.

Ook de PvdA wordt verweten een neoliberale partij te zijn geworden. Dat zou begonnen zijn bij het paarse beleid van Wim Kok en een hoogtepunt hebben bereikt onder Derde Weg-adept Wouter Bos. Door de overgave aan het neoliberalisme zou de PvdA haar idealen zijn kwijtgeraakt (aan de sp) en zichzelf de facto overbodig hebben gemaakt.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre dit verwijt terecht is, heb ik de PvdA-verkiezingsprogramma's en beginselprogramma's vanaf 1977 geanalyseerd en gekeken welke neoliberale componenten (zoals hierboven beschreven) erin

zijn terug te vinden. Daarbij maak ik een onderscheid in drie periodes: 1977-1989, 1989-2006 en 2006-2010.

HET NEOLIBERALISME EN DE PVD A:

1977-1989

In de periode tussen 1977 en 1989 heerst binnen de partij een idealistisch geloof in maakbaarheid en in participatieve democratie. 'Het democratisch-socialisme stelt zich een zodanige herverdeling van kennis, arbeid, inkomen en macht ten doel dat alle mensen in staat zijn zich zelfstandig te ontwikkelen en in vrijheid te ontplooiën. Democratisch-socialisten zetten zich in voor een samenleving waarin de kwaliteit van het bestaan voor allen gelijk is', stelt het beginselprogramma van 1977.⁷ Het ideaal dat wordt geschetst in dit beginselprogramma komt het dichtst bij wat Hans Achterhuis met een utopie bedoelt. De partij heeft een fundamenteel andere samenleving voor ogen.

Uitgangspunt is dat de markt niet werkt; deze is voor de sociaal-democraten dus niet de informatieprocessor waar neoliberalen hem voor houden. Producenten leveren geen goede productinformatie op basis waarvan consumenten een beredeneerde keuze kunnen maken, dus moet de overheid dat doen. 'Het toezicht op reclame-uitingen, etikettering en geschillenregelingen wordt niet aan de betrokken partijen overgelaten, maar onder sterkere overheidscontrole geplaatst. Misleidende en/of onvolledige reclame wordt strafbaar gesteld', stelt het verkiezingsprogramma uit '77 voor.⁸

Om de gewenste samenleving te bereiken streeft de PvdA fundamentele democratisering na. De partij beschouwt mensen als autonome burgers die in een politieke gemeenschap hun idealen kunnen vormgeven. Gezamenlijk nemen zij beslissingen over de koers van het land, de economie, hun bedrijf of hun school. De staat stuurt en grijpt in, maar is niet totalitair omdat iedereen inspraak heeft. Omdat mensen overal invloed op uit mogen oefenen, wordt alles gepolitiseerd, tot wc-papier aan toe. 'Gekleurd en/of

bedrukt keuken- en toiletpapier wordt verboden.⁹ Zo'n verbod is niet bedoeld om autoritaire regelzucht uit te drukken, maar is het resultaat van wat de PvdA als politieke gemeenschap belangrijk vindt, namelijk een schoon milieu. In de jaren zeventig sloten de visie, de opvatting over wat staat en markt kunnen en de sturingsfilosofie kortom op elkaar aan.

In de loop van de jaren tachtig wordt het streven van de PvdA minder utopisch, het verbeteren van de bestaande situatie wordt het uitgangspunt — al blijft de partij radicale standpunten houden. De PvdA streeft ernaar dat iedereen deelneemt aan de samenleving en deze zelf mede vormgeeft. Het eerlijk delen van inkomen en werk door middel van arbeidstijdver-

In de jaren zeventig werd alles gepolitiseerd, tot het wc-papier aan toe

korting om de werkloosheid te bestrijden wordt een belangrijke doelstelling. Tegelijk beschouwt de partij een maximaal inkomensverschil van drie keer het minimum als wenselijk. Van neoliberale idealen is geen sprake.

In de jaren tachtig signaleert de partij al wel *overload*-problemen voor de overheid. De belangrijkste oplossingen die daarvoor worden gezien zijn decentralisering en democratisering. Door mensen meer zeggenschap te geven en het bestuur dichterbij de burger te brengen, moet de overheid effectiever worden. De overbelasting moet ook worden bestreden door de sociale zekerheid meer activerend te maken — een voorbode van de aanpassingen in de wao begin jaren negentig. Het doel van sociale zekerheid was altijd om mensen autonoom te laten zijn, ook bij economische tegenslag. Maar wanneer mensen door de beschikbare sociale zekerheid afhankelijk worden van de staat, zijn ze niet autonoom meer, zo wordt geredeneerd. Burgers moeten daarom meer eigen verantwoordelijk-

heid nemen, maar de overheid moet daar wel de voorwaarden toe scheppen.

Begin jaren tachtig is de PvdA onzeker over de economische ontwikkeling — hoe de wereldhandel zich zal ontwikkelen en hoe de partij greep kan krijgen op economische cycli is onduidelijk. Tegelijk denkt de PvdA de crisis te kunnen bestrijden met centrale planning en meerjarenprogramma's. Het verkiezingsprogramma stelt dat politiek sturen mogelijk is als er maar een maatschappelijke wil is: 'Want een beleid dat kan rekenen op een brede steun in onze samenleving behoeft zich niet machteloos bij de bestaande machtsverhoudingen neer te leggen.'¹⁰

In tegenstelling tot eind jaren zeventig liggen aan het eind van de jaren tachtig de visie van de PvdA, de kennisleer en de opvatting over wat de staat kan doen en weten, niet meer in elkaars verlengde. Dat maakt haar verhaal minder krachtig en minder aansprekend. In de daarop volgende jaren zal dit probleem blijven spelen.

HET NEOLIBERALISME EN DE PVDA:

1989-2006

De doelen die de partij zich in de jaren negentig stelt zijn steeds meer relatieve doelen in plaats van einddoelen. Dit past bij de pragmatische, bescheiden opstelling die in zwang raakt in die tijd. Maakbaarheid blijkt moeilijker dan gedacht, onder andere omdat de globalisering aantrekt (de nationale beleidsvrijheid neemt daardoor af). Bovendien raakt onder invloed van Karl Popper het formuleren van een einddoel in diskrediet. Of de ideale samenleving werkelijk lonkt, kunnen we namelijk niet testen. De socialistische wereldbeschouwing (een lineair proces richting heilstaat) wordt daarmee afgeschreven. De PvdA weet vervolgens wel waar het mis is, maar niet waar het heen moet. Daardoor wordt haar politiek minder pretentius, maar ook minder bevlogen.

De partij streeft een rechtvaardige verdeling van inkomen na en staat voor kwalitatief hoogwaardige voorzieningen. De samenleving die haar voor ogen staat springt duurzaam met het

milieu om. De burgers worden aangesproken op hun burgerzin, ze hebben rechten en plichten en participatie is een *must*.¹¹ Dat mensen kansen grijpen vindt de PvdA niet langer vanzelfsprekend. Daarom moet de overheid mensen die gebruikmaken van sociale zekerheid daartoe aanzetten. Hoewel de partij wel duidelijke samenlevingsidealen formuleert, is er geen sprake meer van een omvattende utopie.

Qua sturingsfilosofie vindt eind jaren tachtig een grote omslag plaats. Naast de burger als politiek dier komt de burger als consument van de publieke diensten in beeld. De burger krijgt veel keuzevrijheid en moet klantvriendelijk behandeld worden.

Er wordt nog steeds gesproken over fundamentele democratisering. De partij staat een overgang naar een 'actieve democratie' voor, 'waarin dwang democratisch wordt aanvaard en openbaar bestuur wordt beleefd als gemeenschappelijk zelfbestuur'.¹² Het is evenwel niet duidelijk hoe deze democratisering zich verhoudt tot het aanspreken van burgers als

De jaren negentig: de PvdA weet wel waar het mis is, maar niet waar het heen moet

consumenten. De verschillende sturingsfilosofieën staan naast elkaar. Wanneer welke opgaat, is onduidelijk.

Vanaf 1989 ziet de PvdA de markt als een middel (naast andere middelen als decentralisatie en verzelfstandiging) om haar doelen te verwezenlijken en tot een betere uitvoering van publieke taken te komen. Overheid en markt zijn slechts middelen die per geval afgewogen moeten worden. De onvoorspelbaarheid van economische conjunctuurbewegingen blijft echter een probleem en de PvdA verliest vertrouwen in 'het vulgaire keynesianisme (overheidsuitgaven verhogen, financieringstekort laten oplopen, inflatie bestrijden met devaluatie)'.¹³

Het geloof in de mogelijkheden van de politiek is tanende. 'Erkenning van de grenzen van de macht van de politiek is [...] essentieel, omdat de rekening van te hooggespannen verwachtingen vroeg of laat aan dezelfde politici gepresenteerd zal worden', stelt het verkiezingsprogramma uit '94.¹⁴ Toch is omvangrijke overheidsbemoening een feit 'in een complexe, hoog ontwikkelde samenleving' als Nederland. '[D]e "minimale staat" is een niet te realiseren en misleidende utopie. Bovendien leidt zo'n "minder is beter"-filosofie tot een systematische onderschatting van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.'¹⁵

De PvdA neemt in dit verkiezingsprogramma expliciet afstand van wat zij als neoliberalisme beschouwt. 'Aangezien [...] het neoliberalisme, een romantisch geloof in de zegeningen van de vrije markt (Thatcher, Reagan), ook weinig soelaas heeft geboden, zit men opgescheept met een enorme spanning tussen hervorming van de staat en handhaving van levenskwaliteit in de burgerlijke samenleving. Men moet als het ware het schip van staat plank voor plank vertimmeren terwijl men vaart in een deinende maatschappij met economische tegenwind.'¹⁶

Tijdens de hoogtijdagen van het pragmatisme eind jaren negentig heeft de PvdA weer een visie die aansluit bij haar opvatting over kennis en sturingsfilosofie. Om haar doelen te bereiken, maakt ze gebruik van de markt, ook omdat er grenzen aan het kunnen van de staat zijn. De staat moet voor kansen zorgen die mensen vervolgens zelf moeten grijpen. Mensen worden vooral aangesproken als burger-consumenten, niet als leden van een politieke gemeenschap. De burger-consument kan op de markt zijn of haar preferenties kenbaar maken, daarvoor hoeft niet alles gepolitiseerd te worden. Als je het milieu belangrijk vindt, dan koop je dat gerecyclede *Danke*-toilet papier toch gewoon?

Vanaf 2002 krijgen ook andere thema's een prominente plek in het PvdA-verhaal: veiligheid en integratie, al valt het laatste woord aanvankelijk alleen in Europees verband of in de zin van 'reïntegratie' op de arbeidsmarkt.

Dat verandert vanaf het programma van 2003. 'Nieuwe Nederlanders en zij die al geruime tijd in ons land wonen, moeten Nederlands leren en de overheid biedt daarvoor voldoende faciliteiten. Net als iedere inwoner van ons land moeten nieuwkomers zich vertrouwd maken met de normen die in onze wetten zijn vastgelegd. Daarbij horen ook de beginselen van scheiding van kerk en staat en van gelijkwaardigheid van man en vrouw en de gelijkwaardigheid van hetero- en homoseksuelen.'¹⁷

Deze visies komen samen in de ontspannen (verkiezingsprogramma 2002) en fatsoenlijke (beginselprogramma 2005) samenleving die de PvdA voor ogen staat. Mensen moeten zich met respect door de overheid behandeld weten

Ongelijkheid is niet langer per se slecht, stelt het PvdA-verkiezingsprogramma van 2005

en moeten werk, zorg, leren en ontspanning kunnen combineren, zonder alleen maar heen en weer te vliegen. 'Wij willen geen 24-uurs economie, maar een 24-uurs goed leven', is de leus in 2002.¹⁸

Ongelijkheid is niet langer per se slecht, stelt het programma van 2005, maar '[i]edereen heeft ten minste recht op een dusdanig niveau van bestaanszekerheid dat men volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. De PvdA wil geen radicale herverdeling meer van kennis, macht en inkomen. Iedereen moet erop kunnen rekenen door de overheid, haar instellingen en medewerkers, met respect te worden bejegend; respect dat de overheid van haar burgers mag terugverlangen.'¹⁹ Daarmee is afscheid genomen van het idee dat heel veel ongelijkheid niet verdiend is en is meer ruimte gekomen voor het idee dat mensen *selfmade* zijn. De kritiek van Kamerlid Diederik Samsom dat het programma geen systeemkritiek bevat 'op de toenemende ongelijkheid, de privatisering en de uitputting

van natuur en milieu²⁰ klopt. Dat betekent nog niet dat de PvdA een neoliberale utopie is gaan aanhangen. De PvdA ziet juist af van utopische standpunten *an sich* en stelt relatieve doelen. Vanaf dat moment sluipt de neoliberale terminologie binnen: het gaat om kansen, minder om uitkomsten.

De PvdA heeft het meeste vertrouwen in de markt aan het eind van de jaren negentig. Kritiek op het kapitalisme als systeem is in die periode afwezig in de verkiezingsprogramma's.²¹ 'Overheid en markt vormen geen tegenstelling, hooguit tegenpolen. Maar geen magneet, of er zitten twee polen aan. Combinaties van "overheid" en "markt" kunnen zeer succesvol zijn, mits de politiek weet wat ze wil en richting weet te geven aan processen die essentiële belangen van burgers raken.'²² Over de keuze tussen markt en staat wordt gesproken in bestuurskundige termen. Markt en staat zijn verschillende manieren om bepaalde taken gedaan te krijgen. Ideologie speelt daarbij geen rol. Het gaat de PvdA om goed beheer. Dit betekent niet dat de PvdA actief neoliberale idealen heeft overgenomen, wel dat ze zich schikt in de consensus dat er met markten niets mis is. Daarmee sluit de partij voor een deel aan bij de neoliberale opvattingen over kennis en sturing.

12 Vanaf 2005 worden er kritische kanttekeningen bij dit pragmatisme geplaatst, bijvoorbeeld in het beginselprogramma van dat jaar: 'Het leven is echter meer dan een voortdurende prijsvergelijking. Dat betekent dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om keuzevrijheid af te wegen tegen zekerheid. De zekerheid van een kwalitatief hoogstaande (publieke) dienstverlening is ook een groot goed dat hoger gewaardeerd kan worden dan de mogelijkheid steeds weer eigen keuzes te moeten maken. Dit vraagt terughoudendheid bij het vermarkten van collectieve voorzieningen.'²³ Slechts een paar jaar nadat zij zich heeft aangesloten bij de neoliberale consensus dat markten een handig instrument zijn, begint de PvdA terug te krabbelen.

KEERPUNT 2010?

Pas in 2010 is er weer sprake van stevige kapitalismekritiek en wordt er bezwaar gemaakt tegen de werking van markten. Het verkiezingsprogramma van dat jaar stelt: 'Het mag nooit meer gebeuren dat een hele economie aan de rand van de afgrond wordt gebracht door falende markten, falend toezicht en falende moraal.'²⁴ Het zijn vooral de gedereguleerde financiële markten die het moeten ontgelden. De partij spreekt het vertrouwen uit dat de overheid in staat is de markten te breidelen. 'Globalisering blijkt ineens toch in de greep te krijgen — dat is een hoopgevend lichtpuntje in de economische duisternis. Regeringen blijken in staat afspraken te maken om markten in te tomen, zwakken te beschermen en toezicht te versterken.'²⁵

Hoewel de partij dus weer kritisch is over markten, is de toekomstvisie van de PvdA niet erg anders dan de voorgaande jaren: een ontspannen samenleving met gelijke kansen voor iedereen, waarin de sterkste schouders de

De PvdA schikte zich in de consensus dat er met markten niets mis is

zwaarste lasten dragen en met een duurzame energievoorziening. Van de topinkomens wordt weer meer belasting gevraagd (een solidariteitsbijdrage).

Naast de reeds besproken sturingsfilosofieën (de burger als politiek dier, als consument, als producent van arbeidskracht en als onderdaan die zich dient te gedragen) introduceert de PvdA nog een vijfde manier om burgers aan te spreken, namelijk als verantwoordelijke leden van de *civil society*. 'Onze samenleving draait op die betrokkenheid, op vrijwilligerswerk en mantelzorg die mensen, dag in dag uit, onbaatzuchtig voor elkaar over hebben. Dat moet beschermd, gewaardeerd en bevorderd worden.'²⁶ Goede

burgers dienen maatschappelijk actief te zijn.²⁷ De verhouding tussen dat burgerschap en de politieke beweging PvdA wordt vrij minimaal uitgewerkt. Het blijft bij de spierballentaal die sinds de Fortuyn-revolte zijn weg in de programma's gevonden heeft: 'Wat je afkomst ook is, wie je ook bent, je hebt je te gedragen.'²⁸ En wie zich niet gedraagt, wordt door de PvdA aangesproken op zijn gedrag — met name allochtone jongeren.

Tegelijk wordt de burger aangesproken als homo economicus die reageert op financiële prikkels en die rationele afwegingen maakt. Mensen moeten investeren in zichzelf om naar beste kunnen productief te zijn op de arbeidsmarkt. Ze zijn een ondernemer van hun eigen leven geworden.

CONGRUENTIE

De afgelopen jaren is de PvdA verweten dat zij is verworpen tot een neoliberale partij, zonder dat degenen die de verwijten maakten definieerden wat zij onder neoliberalisme verstonden en zonder de bewering systematisch te staven. Wanneer je dat wel doet, moet je concluderen dat de bewering onjuist is. De PvdA heeft een deel van de neoliberale sturingsfilosofie overgenomen, maar voor haar idealen en visie geldt dat niet. De laatsten zijn wel minder utopisch geworden. De kennisleer wordt in de loop der jaren steeds meer weifelend en het eraan ontleende handelingsperspectief van de staat wordt pragmatisch (wat is maakbaar door de overheid, wat kan door de markt gedaan worden?), maar ook die zijn niet liberaal.

Wat opvalt is dat de PvdA meerdere sturingsfilosofieën is gaan omarmen. Deze kunnen elkaar aanvullen, maar spreken elkaar ook tegen. Ze kunnen aansluiten bij de visie en de opvatting over wat staat en markt kunnen, maar ze kunnen die ook tegenspreken. Is het normeren en handhaven nog wel mogelijk als je op allerlei andere vlakken de keuzevrijheid laat prevaleren? En ondermijnt die keuzevrijheid de *civil society* niet? Of is normeren juist nodig

om de *civil society* in stand te houden zodat de marktwerking doorgang kan vinden? Als je twijfelt over de maakbaarheid van de samenleving, heeft democratisch burgerschap dan nog zin? Wat is er dan nog politiek? Daar heeft de PvdA tot en met 2010 geen antwoord op.

Wanneer kennisleer, utopie en sturingsfilosofie uit elkaar gaan lopen, treedt frictie op. Beleidsvoorstellen vloeien dan niet logisch voort uit een samenhangend idee over waar de PvdA naar streeft, wat er aan gedaan kan worden en hoe de partij dat wil doen. De richting ontbreekt. Voor neoliberalen verklaart de consistentie tussen kennisleer, visie en sturingsfilosofie mogelijk een deel van hun politieke kracht. In hun utopie doet politiek er niet toe, daar

De PvdA heeft nu weer meer vertrouwen in het sturende vermogen van de overheid

wordt alles door de markt geregeld, maar tot we in die utopie zijn aangekomen, is een voorhoede van neoliberalen nodig die ervoor zorgt dat de neoliberale sturingsfilosofie, utopie en kennisleer steeds meer omarmd worden (en dat is natuurlijk juist heel erg politiek).

Voor sociaal-democraten is het overnemen van de neoliberale sturingsfilosofie problematisch. Hervreiding is een politieke keuze en vindt niet automatisch op een rechtvaardige manier plaats via de markt. Het overnemen van de neoliberale sturingsfilosofie wringt dus met het sociaal-democratische ideaal.

Met de 'wat nu?'-vraag heeft de partij lange tijd gekampt, maar de afgelopen twee jaar beginnen de nieuwe antwoorden zich wel langzamerhand af te tekenen in het Van waarde-onderzoek naar sociaal-democratie voor de 21^{ste} eeuw van de wvbs, in PvdA-leider Samsoms *Keuzes voor Nederland* en in het nieuwe verkiezingsprogramma. De visie krijgt steeds meer contouren: bestaanszekerheid bij een behoorlijk

levenspeil in een veilige leefomgeving, goed werk waarvoor je een loon betaald krijgt waarvan je kunt leven, een duurzame economie en het aan banden leggen van financiële markten en casinokapitalisme. De PvdA heeft weer meer vertrouwen in het sturende en coördinerende vermogen van de overheid. Zo moet volgens het nieuwe verkiezingsprogramma de overheid een nieuwe industriepolitiek gaan voeren om uit de crisis te geraken, wordt afstand gedaan van marktwerking in de zorg en moeten gedragscodes voor bedrijven in de wet verankerd worden.

De sturingsfilosofie is nog niet helemaal scherp — daar moet de PvdA nog een slag maken.

Er is nog geen nieuw paradigma na die van de burger als consument. De burger wordt op vele manieren aangesproken, al lijkt de PvdA de kant op te neigen van het aanspreken van de burger als lid van de *civil society*. De daarbij behorende verantwoordelijkheid van burgers voor elkaar (eigen kracht) wordt expliciet gekoppeld aan ‘de vrijheid om samen een doel te stellen en dat na te streven’ — de bestaansreden van een politieke partij. Of mensen nu de rol aannemen van lid van de *civil society*, consument, onderdaan of politiek dier — in al die hoedanigheden moeten ze hun publieke verantwoordelijkheid kennen en nemen. Daar zou de PvdA op moeten inzetten.

Noten

- 1 Strange, S. (1998), *States and markets* (tweede editie), Londen en New York: Pinter, pp. 98-103.
- 2 Mirowski, P. en D. Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge: Harvard University Press, p. 5.
- 3 Overigens werd deze opvatting over de markt niet zomaar gedeeld door economen. Economie werd tot dan toe meestal gezien als een morele discipline. Neoliberalen lieten steeds meer metaforen uit de natuurwetenschappen het neoliberale verhaal verrijken. Hun visie op economie werd daarmee ‘verwetenschappelijkt’ en het sociale en natuurlijke werden op een lijn gesteld, waarmee de economische wetten van de vrije markt de status van natuurwetten kregen. Caldwell, B. (2004), *Hayek's challenge*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 329.
- 4 Achterhuis, H. (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam: Lemniscaat, p. 76.
- 5 Foucault, M. (2008), *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978-1979*, New York: Palgrave Macmillan, p. 178.
- 6 Klein, N. (2007), *The shock doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, Londen: Penguin Books/Allen Lane.
- 7 Beginselprogramma 1977, Voorwaarts, en niet vergeten, p. 12.
- 8 Verkiezingsprogramma 1977, p. 12.
- 9 Verkiezingsprogramma 1977, p. 23.
- 10 Verkiezingsprogramma 1981, *Weerwerk*, p. 3.
- 11 In de opmaat naar het tweede kabinet-Kok stelt het verkiezingsprogramma (1998, p.6): ‘De doelen betreffen zaken als: werk en inkomenszekerheid, natuurbehoud, onderwijs en ontplooiingskansen, gezondheid en goede huisvesting, alles in het kader van gelijke kansen, participatie en emancipatie.’
- 12 Verkiezingsprogramma 1994, pp. 29-30.
- 13 Verkiezingsprogramma 1994, p. 33.
- 14 Verkiezingsprogramma 1994, p.101.
- 15 Verkiezingsprogramma 1994, p.102.
- 16 Verkiezingsprogramma 1994, p. 34. De definitie van neoliberalisme die de PvdA hier hanteert is vrij beperkt. Het programma spreekt alleen van een romantisch geloof in de zegeningen van de vrije markt, maar gaat niet in op de neoliberale sturingsfilosofie die ook bij de PvdA ingang vond, noch op het feit dat *die hard* neoliberalen mensen met andere politieke opvattingen dan de hunne geen recht van spreken toekennen.
- 17 Verkiezingsprogramma 2003, p. 5.
- 18 Verkiezingsprogramma 2002, p. 16.
- 19 Beginselprogramma 2005, pp. 1-2.
- 20 Hippe, J., R. Kroeze, P. Lucardie, N. van de Walle en G. Voerman, ‘Kroniek 2005. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2005’, in: DNPP, *Jaarboek 2005*, <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/files/root/jb-dnpp/jb05/Kroniek.pdf>, gezien: 7 juli 2011, pp. 62-63.
- 21 Dat de kritiek niet in de verkiezingsprogramma's terug te vinden is, betekent natuurlijk niet dat er helemaal geen kritiek was

binnen de PvdA. Thijs Wöltgens (*De nee-zeggars*, 1997) en Bart Tromp (*Hedendaags kapitalisme. Het twintigste Jaarboek voor het democratisch socialisme*, 1999) bijvoorbeeld betoonden zich wel degelijk zeer kritisch.

22 Verkiezingsprogramma 1998, p. 5.
23 Beginselprogramma 2005, p. 6.
24 Verkiezingsprogramma 2010, p. 40.
25 Verkiezingsprogramma 2010, p. 10.

26 Verkiezingsprogramma 2010, p. 12.
27 Verkiezingsprogramma 2010, p. 13.
28 Verkiezingsprogramma 2002, p. 57.

De dood kiezen is niet normaal

De ‘goede dood’ stond het afgelopen half jaar veel in de belangstelling, door de levenseindekliniek en het burgerinitiatief om zeventigplussers die ‘klaar’ zijn recht op stervenshulp te geven. Maar voordat we de euthanasiewet verruimen moeten we ons eerst afvragen waarom mensen eigenlijk zelf willen bepalen wanneer ze sterven. Als hun angst voor een ontluisterend levenseinde samenhangt met de manier waarop we de zorg voor ouderen en zieken georganiseerd hebben, kunnen we beter daar wat aan doen.

BERT UMMELEN & JAAP SCHUURMANS

Zou de redactie van s&D bij het samenstellen van het themanummer over ‘Levensloop’ ook aan de laatste meters denken, hadden we ons afgevraagd. Nee dus. Voor de hand lag het ook niet. Wat heeft een ‘doorbraakbeweging’ — van nature huiverig voor mensbeelden in het politieke domein — te zoeken in een door levensbeschouwelijke onder- en boventonen gekleurd debat?

16 De euthanasiewet kwam er in 2002, na dertig jaar discussie, als een triomf van de idee van zelfbeschikking. En ook een beetje, bij het scheiden van de markt, als een triomf van ‘Paars’, de regeringssamenwerking tussen sociaal-democraten en liberalen. Met het CDA in

Over de auteurs Bert Ummelen is PvdA-afdelingsvoorzitter en publiceert regelmatig over maatschappelijke kwesties. Jaap Schuurmans is huisarts en palliatief arts-consulent.

Noten zie pagina 23

de coulissen zouden medisch-ethische kwesties eindelijk eens op een vrijzinnige manier geregeld kunnen worden. En voilà. Op beide voorstellingen is het een en ander af te dingen — maar dat straks.

De PvdA heeft zich na evaluatie van wet en naleving in 2007 achter het standpunt geschaard dat het regime voldoet; van substantiële tekortkomingen is geen sprake. Dat standpunt staat onder druk. De komst van een levenseindekliniek, het burgerinitiatief ‘Uit vrije wil’ en het rumoer rond euthanasie bij gevorderde demencie duwen in de richting van verruiming of verfijning van de regelgeving. Interpretatie en bedoeling van de wet groeien uit elkaar. De politiek doet er vooralsnog het zwijgen toe. Ook dat is natuurlijk een manier van aanpassing aan een kennelijk schuivende publieke opinie. Hellend vlak of voortschrijdend inzicht: de punt van de wettekst is praktisch een komma geworden. Twee begrippen dringen zich in de discussie op:

‘wilsbekwaamheid’ en ‘vrije wil’. Het zijn problematische noties: ze ontsnappen aan de medisch-juridische meetlat.

DEMENTIE EN WILSBEKWAAMHEID

Onlangs was er veel te doen over de euthanasie bij een demente vrouw. Het gaat om een van de eerste gemelde gevallen van actieve levensbeëindiging bij gevorderde dementie. De vrouw had nadat ze gediagnosticeerd was met Alzheimer een wilsverklaring opgesteld. Ze wilde niet meer leven als ze naar een verpleeghuis moest, haar kinderen niet meer zou herkennen, afhankelijk werd van haar omgeving en haar ‘menswaardigheid’ zou verliezen. Vijf jaar later was haar toestand zo verslechterd dat ze haar doodswens volgens de huisarts ‘niet als zodanig kon herhalen’. Ook de te hulp geroepen SCEN-arts (Steun en Consultatie bij Euthanasie in Nederland) lukte het niet haar een consistente doodswens te ontlocken. Hij concludeerde dat ze niet meer wilsbekwaam was op het punt van haar euthanasiewens en ontraadde bij gevolg euthanasie.

De trend naar verruiming van de euthanasiepraktijk is onmiskenbaar

Nu volgt een beslissende akte van het drama. Op aangeven van de echtgenoot, die al had gedreigd ‘het anders zelf te doen’, vroeg de huisarts een tweede SCEN-arts om advies, een arts die bekend staat om haar vrije opvatting over euthanasie en dementie. Volgens deze arts vormde het feit dat de vrouw haar euthanasieverzoek niet kon herhalen geen beletsel. Kort daarop vond de levensbeëindiging plaats.

Had de huisarts zorgvuldig, binnen de termen van de wet, gehandeld? De Regionale Toetsingscommissie Euthanasie oordeelde van wel. Prominenten in het vaderlandse euthana-

siedebat plaatsten na een reconstructie in *NRC Handelsblad* (4 februari jl.) vraagtekens bij dat oordeel: als dit geen moord is, dan komt het toch in de buurt daarvan.¹

Rond het incident heeft zich een ware stellingenoorlog ontwikkeld. Kernvraag is of een eerder op schrift gestelde wilsverklaring bij onzekerheid over de actuele geldigheid ervan de doorslag mag geven. Artsenorganisatie KNMG heeft naar aanleiding van de controversie vastgesteld dat euthanasie niet zorgvuldig kan zijn als er geen communicatie meer mogelijk is met de patiënt en passeert de wetgever daarmee in gestrengheid. Volgens de wet is beslissend of de toestand waar de wilsverklaring naar verwijst zich feitelijk voordoet en of de patiënt in de tussentijd niet van mening is veranderd. Het optreden van de huisarts valt zeker te verdedigen als een daad van solidariteit met zijn patiënt. Zijn criticasters — let wel: voorstanders van euthanasie als optie bij *beginnende* dementie — hadden wel een toontje lager mogen zingen. De grove verwoording van hun kritiek doet hem geen recht, doet geen recht aan de problematiek en leidt bovendien tot doembeelden. Niet alleen bij zeloten die in de vs acteren als presidentskandidaat.

DE TREND NAAR VERRUIMING

Wat *mag* is nog niet wat *te doen staat*. Casuïstiek op het gebied van uitleg en naleving van de euthanasiewet draait daar steeds weer om. Onmiskenbaar is de trend — gestimuleerd door organisaties als de Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levensseinde (NVVE) — naar verruiming. De impliciete voorstelling is dat uit het leven stappen uiteindelijk een recht is en het doen gelden van dat recht te zeer beperkt wordt.

De initiatiefgroep ‘Uit vrije wil’ steekt in zevenmijlslarzen de Rubicon over: zij proclameert eenvoudig de dood als mensenrecht. Nu ja, je moet er wel zeventig jaar voor zijn. De Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding voorziet niet in zo’n recht.

Zij biedt artsen een ontsnapingsclausule bij de plicht het leven te onderhouden. Verzaken van die plicht is nog altijd strafbaar. Euthanasie is in Nederland strafbaar. Aan die strafbaarheid valt evenwel onder strikte voorwaarden te ontkomen. De wet erkent als het ware dat artsen in een conflict van plichten terecht kunnen komen: zorg voor de patiënt betekent niet *per se* verlenging van zijn leven, maar kan juist het beëindigen ervan inhouden. De filosoof en suïcidecounselor Ton Vink refereert treffend aan de begrippen 'overmacht' en 'noodweer' uit het juridische lexicon.²

'Zelfbeschikking' is kortom een heel verkeerd woord om de bedoeling van de wet te beschrijven. De verwarring heeft deels een politieke achtergrond. Als wapenfeit van 'rood-blauwe' regeringssamenwerking moest benadrukt worden dat de euthanasiewet een 'liberaal', dat wil zeggen niet-confessioneel, stempel had. Die voorstelling sloot aan bij het idee in die jaren dat de 'echte' grens in de politiek tussen confessionele en niet-confessionele partijen was komen te lopen. Het is de socioloog Bram de Swaan die, saillant genoeg als redenaar bij het 25-jarig bestaan van D66, dit idee met een inderdaad feestelijke zwiep op de vuilnisbelt der misvattingen heeft gegooid. Zeker, de confessionelen hadden zich sinds de Eerste Wereldoorlog weten te handhaven in het centrum van de macht. Maar niet zonder daar een prijs voor te betalen, de prijs namelijk van het opgeven van scherpe levensbeschouwelijke programmapunten.³

18 De euthanasiewet markeert helemaal niet een doorslag in het evenwicht tussen 'vrijzinnige' en 'godsdienstige' opvattingen, maar expliciteert dat evenwicht. De notie van individuele vrijheid en autonomie schiet tekort als motief voor wetgeving die de (bescherm)waardigheid van het menselijk leven recht wil doen. De cruciale kwestie is nu juist de (bescherm-)waardigheid van leven buiten het perspectief van de eigenaar ervan.

De oprichters van de levenseindekliniek claimen dat hun initiatief binnen het regime van de euthanasiewet valt. Op het eerste oog is dat ook zo: zij staan paraat als behandelend

artsen terugschrikken voor levensbeëindigend optreden, terwijl zulk optreden de toets van de wet zou kunnen doorstaan. Aan potentiële klanten geen gebrek. Jaarlijks worden in Nederland zo'n 2500 euthanasieverzoeken door huisartsen afgewezen. Overigens lijken godsdienstige opvattingen daarbij een geringe rol te spelen. Wat ook klopt met de 'officiële' aanname dat hooguit 15% van de artsen in Nederland principiële bezwaren tegen euthanasie heeft.

De initiatiefgroep 'Uit vrije wil' proclameert de dood als mensenrecht

Nu even terug naar de verhelderende verwijzing van Vink naar de juridische begrippen overmacht en noodweer. Die passen prima in de huisartsenzorg; dat wil zeggen bij een zorg die zich, volgens de kernwaarden van de huisartsgeneeskunde, wil onderscheiden door *continu, integraal en persoonlijk* te zijn. Passen ze ook in de zorg die de levenseindekliniek biedt? Wat van de artsen van die kliniek verder te zeggen valt, hun relatie met de hulpvrager is moeilijk in zulke termen te beschrijven. Die is juist incidenteel, non-integraal (want a priori gericht op het — niet meer gewilde — fysieke leven) en nauwelijks persoonlijk. Het is moeilijk in te zien hoe zo'n relatie een plichtenconflict (overmacht, noodweer) zou kunnen opleveren. Terecht concludeert journalist-jurist Folkert Jensma dat met de komst van de 'levenseinde dokter' de drempel voor euthanasie verder wordt verlaagd. 'Zodra het levenseinde een specialisme wordt, is de dood dan niet het voorbestemde antwoord op de hulpvraag?'⁴

Den Haag, Tweede Kamer, 17 januari 2012. Aanbieding van de petitie 'Voltooid leven' door Petra de Jong, directeur van de NVVE, aan Anouchka van Miltenburg (VVD). In de petitie zijn ruim duizend brieven opgenomen, een selectie uit de bijdragen die burgers plaatsten op www.geachtetweedekamerleden.nl.



Dat is precies waar het om draait. Artsen die zich aanmelden voor de brigades van de levenseindekliniek hebben uiteraard geen grote drempelvrees als het gaat om de stervenswens van mensen. In de praktijk zijn het leden van de NVVE. Van een behandelrelatie in de gewone zin is geen sprake, ook niet als aan het hooguit drie dagen durende verblijf in de kliniek weken voorafgaan waarin er regelmatig (er zal wat moeten worden afgereisd) contact is met de hulpvrager. Dat is de 'intakeprocedure'. Een veelzeggende benaming voor wat de wet vraagt: diepgaand onderzoek naar authenticiteit en duurzaamheid van de doodswens. Hoe je het wendt of keert: het is een relatie die wordt aangegaan met het doel haar te verbreken. Bij de 'intake' hoort normaal gesproken de 'output' van levensbeëindiging. In andere professies zou je al gauw van een tunnelvisie spreken.

De erosie van de euthanasiewet valt te beschrijven aan de hand van drie groepen die zich achtereenvolgens als beneficianten hebben

Kan er binnen een psychiatrisch ziektebeeld ook sprake zijn van een 'gezonde doodswens'?

20 gemeld. Allereerst psychiatrische patiënten. Dat 'ondraaglijk en uitzichtloos lijden' ook van psychische aard kan zijn, is inmiddels onomstreden en via jurisprudentie onder het regime van de wet gebracht. Opmerkelijk — maar tegelijk logisch — zijn de twijfels in psychiatrische kring. Kan er binnen een psychiatrisch ziektebeeld eigenlijk sprake zijn van een 'gezonde' doodswens?

Vervolgens is er de snel groeiende groep van dementerenden. De prognose is dat er in 2050 een half miljoen zullen zijn. De hiervoor genoemde casus onderstreept de specifieke vragen die hier rijzen. En ten slotte zijn er de nieuwkomers op de euthanasiemarkt: ouderen

die hun leven 'voltooid' achten. 'Duo-euthanasie' is de nieuwste toevoeging aan de treurige woordenlijst: liever het lot van de stervende geliefde delen dan het verlies te dragen.

'Voltooid leven' is een begrip dat evident buiten het oogmerk en toetsingskader van de wet valt. De Tweede Kamer heeft het burgerinitiatief 'Uit vrije wil', goed voor 120.000 handtekeningen, aangehouden. Het 'voortgaande maatschappelijk debat' wordt afgewacht. Hoe staat de sociaal-democratie daarin? Rest wie afziet van het idee dat wat des Scheppers is aan de Schepper is voorbehouden alleen de koers van een steeds ruimere invulling, en onvermijdelijk uitholling, van de wet? Immers, waar medische diagnose en plichtenconflict niet langer voorondersteld worden, kapseist het hele concept. De arts als professional maakt plaats voor de arts als medemens. Het valt niet goed in te zien waarom hij dan nog de sleutel van 'de gifkast' zou moeten hebben.

EEN PLANMATIG LEVEN

Mensen die een euthanasieverklaring opstellen hebben het vaak over hun vrees afhankelijk van anderen te worden, niet meer te kunnen doen en laten wat ze willen. Kortom, termen die het negatief zijn van de innigst gekoesterde waarden in onze samenleving: vrijheid, autonomie en zelfontplooiing. Aangemoedigd door reclame, lifestyle magazines en zelfhulpboeken proberen de meeste mensen hun leven rondom die dominante waarden te modelleren. Niet alleen de commercie, ook de politiek heeft het nut ervan ontdekt: zo lang mogelijk manager van je eigen leven zijn is goed voor de schatkist.⁵

Een nadeel van het ideaal is dat het maar al te vaak botst met de werkelijkheid van kwetsbaar, breekbaar leven. Het succes van de medische wetenschap is met een vloek gekomen. Mensen leven gemiddeld langer maar maken ook langere episodes van ziekte, verval van lichamelijke en geestelijke functies, door. De Amerikaanse filosofe Margaret Urban Walker haalt in haar werk fel uit naar de 'destructieve mythe van de

autonomie'. Volgens haar is het begrip 'autonomie' ontoereikend om de menselijke werkelijkheid van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschap te omvatten. Autonomie moet als waarde worden verbonden met andere waarden die de sociale natuur van mensen tot uitdrukking brengen.⁶

Sociaal-democraten zouden zich daardoor uitgedaagd kunnen voelen. Wij keren ons niet tegen een 'ruime' interpretatie en uitvoering van de euthanasiewet, met name ten aanzien van 'ondraaglijk en uitzichtloos' psychisch lijden en dementie. Wij pleiten voor bezinning op wat gaande is. Wat er gaande is wordt geïllustreerd door een ontboezeming van ethicus Theo Boer, lid van de Toetsingscommissie Euthanasie voor Midden-Nederland. 'Zo krijgen wij dossiers binnen van patiënten die al dertig jaar lid van de NVVE zijn en bij de allereerste pijnklacht als gevolg van een tumor de arts om levensbeëindiging vragen. In één geval werd de arts opengedaan door een opgewekte patiënt die hem vroeg: 'Wilt u een stukje taart?' terwijl vrienden en familieleden rond de open haard verzameld zaten.'⁷

Natuurlijk is zo'n (geforceerde) frivoliteit niet exemplarisch. De anekdote mag ook niet gelezen worden als een karikatuur van de doodernstige keuze die mensen maken als ze om euthanasie verzoeken. Illustratief voor de *onttaboe-isering* van de 'goede dood' is het voorval wel. 'Wat is er met ons gebeurd dat zo velen het leven niet meer willen?', vroeg verpleeghuis- en SCEN-arts Bert Keizer zich in een van zijn columns af.⁸ Wij haken in: wat is er met het publieke debat over de zelfgekozen dood gebeurd dat die vraag daar geen toegang meer toe heeft?

De dood op bestelling lijkt het sluitstuk van het moderne planmatige leven: net als je carrière, het aantal kinderen dat er komt, de vorm en duur van je relatie, neem je je dood in eigen hand. Is dat een hogere vorm van individuele autonomie? Of gaat het misschien juist om een beperking van autonomie? De levenseindekliniek, hoe aardig het humanistische jasje waarin die wordt gestoken ook oogt, betekent de vervanging van tegelijk het meest intieme

en ultieme in de zorg door een procedure. Met protocollen in de plaats van betrokkenheid, kennis van en ervaring met de hulpvrager. Een sprekender voorbeeld van wat marxistische denkers 'verdinglijking' hebben genoemd vind je niet snel.

Een apart probleem vormt de positie van de behandelend arts. Nota bene: versterking van diens (rechts)positie is een belangrijk doel van de euthanasiewet. Huisartsen voelen zich onder

Normaliteit en abnormaliteit schuiven onopgemerkt in elkaar

druk gezet; de levenseindedokter kijkt bij het beoordelen van de respectabiliteit van doodsverlangen over hun schouder mee. Maar er kan, zoals Jensma noteert, nog iets anders gebeuren. Bij succes van het initiatief verhuist een zwaar karwei van de huisartsenpraktijk naar de levenseindekliniek: net als bij aandoeningen die specialistische zorg vragen volgt op een verzoek om euthanasie een doorverwijzing.

DE SCHIJNAUTONOMIE VAN HET INFUUS- KRAANTJE

De strafbaarheid van euthanasie onderstreept een norm. Actieve levensbeëindiging is normafwijkend gedrag. Die norm is aan het schuiven en dat gebeurt in een samenleving die praktisch dagelijks krijgt voorgehouden wat een probleem ouderdom en vergrijzing wel niet vormen voor onze economie en haar competitieve vermogen. Natuurlijk betekent een wettelijk verankerd recht op stervenshulp voor zeventigplussers geen open uitnodiging. Waar het om gaat is het onopgemerkt in elkaar schuiven van normaliteit en abnormaliteit. Mensen van boven de zeventig hoeven zich als het doorgaat heus niet te verantwoorden, maar hun leeftijd krijgt impliciet de betekenis van een keuze. Alsof ze als leden van onze samenleving eerder een recht *uitoefenen* dan het simpelweg te hebben.

De druk in de richting van normalisatie van euthanasie als exit-optie noopt tot het organiseren van tegendruk. Die kan concreet bestaan uit een drievoudige inzet: verdere verbetering van palliatieve zorg (door onze occupatie met regelgeving rond de gewilde dood hier pas laat tot ontwikkeling gekomen), van verpleeghuiszorg en van huisartsenzorg. Uit euthanasiedossiers blijkt dat vrees voor verlies van waardigheid vaak verstrengeld is met de verwachting van ontoereikende zorg ('Nu wil hij waardig sterven, niet als een van pijn gillend mannetje') en traumatische ervaringen met de dood van naasten. 'Potentieel de meest onrustbarende observatie is dat sommige patiënten misschien geen euthanasie zouden hebben gewild als ze goede palliatieve zorg hadden gekregen', noteerde Boer nog niet zo lang geleden.⁹

Zo'n bemerking kan, ook nu de polarisatie van de jaren negentig achter ons ligt, nog altijd rekenen op een sceptische ontvangst. Pleitbezorgers van verdere verbetering van palliatieve zorg zitten wat dat betreft in een ongemakkelijke positie. Zowel in confessionele kring als door organisaties als de NVVE (*bien étonné...*) worden ze graag tot een kamp in het euthanasiedebat gebombardeerd. Dat is niet terecht. Palliatieve zorg beoogt terminale patiënten die niet geeuthanaseerd willen worden (nog altijd 98%) een zo draaglijk mogelijk levenseinde te bieden — zonder euthanasie uit te sluiten. Euthanasie is soms een beter antwoord dan vasthouden aan het leven. De richtlijn voor palliatieve zorg van de Vereniging van Integrale Kankercentra bevat dan ook een uitgebreid hoofdstuk over juridische en praktische aspecten van euthanasie.¹⁰ Iets anders is dat er vragen zijn te stellen over de kwaliteit van de 'goede dood'. Is er misschien een betere dood?

Angst voor een smartelijk en ontluisterend levenseinde heeft veel te maken met het lang onderbelicht blijven van het belang van samenhangende, generalistische zorg. In Nederland overlijden inmiddels de meeste mensen na een chronisch ziekbed met in de laatste fase vaak een opeenstapeling van problemen. In ons verkokerde en gefragmenteerde zorgmodel

interveniëren orgaanspecialisten zonder veel regie. De confrontatie met eindigheid en verlies komt plotseling. In het gunstigste geval kan nog worden gewerkt aan ontslag naar huis, verpleeghuis of hospice.

We moeten naar een concept van zorg dat de autonomie van mensen in de laatste meters van hun levensloop ondersteunt en niet reduceert tot de schijnautonomie van het infuuskraantje. In zo'n concept maakt behandelen tot de laatste snik plaats voor het steunen van behandelaars bij het geven van evenwichtige informatie en begeleiding aan de patiënt en het onderscheiden van acties die medisch wel of niet zinvol en wenselijk zijn. Tijdige inzet van palliatieve zorg is cruciaal. Een wezenlijk onderdeel daarvan is hulp aan de patiënt en zijn naasten bij het leren omgaan met eindigheid en verlies. Waarom zorgen we er niet voor dat hier net als in het Verenigd Koninkrijk elk ziekenhuis een palliatief team heeft?

De in ons land ontstane specialisatie ouderengeneeskunde (voorheen verpleeghuisgeneeskunde) is, ook in internationaal perspectief,

De autonomie van mensen in de laatste meters van hun levensloop moet beter worden ondersteund

uitzonderlijk. Persoonlijk contact met bewoners waarborgt goede beleidsbeslissingen, waarbij de grenzen van het vak onder ogen worden gezien. Dat levert niet alleen een goedkopere maar ook een kwalitatief betere zorg op dan die door afzonderlijk geconsulteerde orgaanspecialisten kan worden geleverd. Het is schrijnend dat een voorbeeldig zorgmodel door jarenlange onderfinanciering zo in diskrediet is geraakt dat 'nooit naar een verpleeghuis' steevast in de top drie van wilsverklaringen staat.

Minstens zo belangrijk is de versterking van de positie van de huisarts. Met het aantal zorgrelaties van huisartsen groeit ook de

complexiteit ervan. Deskundig op het gebied van levens(einde)vragen zijn ze niet. Vroeger konden ze naar predikant of pastoor verwijzen. Vandaag de dag zijn de meeste mensen niet meer gebonden aan een levensbeschouwelijk

instituut. Behandelteams binnen de eerste lijn die zich toeleggen op ouderenzorg en proactieve zorg rond het levenseinde zouden belangrijk versterkt worden als ook 'ontzuilde' zingevingsconsulenten er een rol in gingen spelen.

Noten

- 1 B. Keizer, G. Kimsma, B. Chabot, Geen euthanasie bij een demente die zich bedenkt, *NRC Handelsblad* 10-2-2012.
- 2 T. Vink, 'Levenseindekliniek en wet', in: *Het Besluit* 73, 2012.
- 3 Zie B. Tromp, 'Paars: een onzinnig politiek begrip', in: *Tegen het vergeten*, Nieuwegein, 1997.
- 4 F. Jensma, 'Euthanasie als specialisme verlaagt drempel', *NRC Handelsblad*, 11 febr. 2012.
- 5 C. Anbeek en J. Schuurmans, 'Een zoektocht naar hoe wij ons kunnen verhouden tot weerloos geluk', in: *Tijdschrift voor Humanistiek*, december 2011.
- 6 M. U. Walker, 'Getting out of line: Alternatives to life as a career', in: M.U. Walker (ed.), *Mother Time: Women, Aging and Ethics*, Lanham, 1999.
- 7 Th. Boer, 'Waarom zelf kiezen voor de dood een uitzondering moet blijven', in: *Het Besluit* 68, 2010.
- 8 In *Trouw*, 29 januari 2011.
- 9 Th. Boer, Gedenkt te sterven. Ervaringen vanuit een toetsingscommissie euthanasie, lezing, 7 november 2009.
- 10 A. de Graeff e.a., *Palliatieve zorg. Richtlijnen voor de praktijk*, Utrecht 2010.

Links = een kleine overheid

Laten we het verlangen naar een grote overheid nu eens achter ons laten, stelt de econoom **Arjen van Witteloostuijn**. De overheid is de afgelopen decennia uitgedijd, niet dankzij linkse pogingen om geld te verdelen maar dankzij conservatieve programma's om iedereen in de gaten te houden. Door de overheid flink in te krimpen en bijvoorbeeld de belastingen en sociale regelingen drastisch te versimpelen komt er meer ruimte voor economische en bestuurlijke innovatie. Politiek strateeg **Bart Snels** sluit zich hierbij aan: een grote overheid is een schild voor de sterken, want de regels en lobby's werken vooral in het voordeel van grote bedrijven en grote belangengroepen. De economen **Dik Wolfson** en **Paul de Beer** keren zich tegen dit verhaal. Ze vermoeden meer retoriek dan inhoud. Paul de Beer vraag zich ook af over welk deel van de overheid Van Witteloostuijn en Snels het precies hebben. Gaat het om het herverdelende, regulerende of dienstverlenende deel van de overheid? Net zoals de omvang van de markt kan ook de omvang van de overheid volgens hem nooit een doel op zich zijn.



Links = een kleine overheid, een polemiek

Naar een kleine en linkse overheid

ARJEN VAN WITTELOOSTUIJN

Sinds jaar en dag pleit rechts voor een kleine overheid, in navolging van (neo)liberale goeroes als Friedrich von Hayek en Milton Friedman. In de drie decennia van het heilige geloof in de neoliberale revolutie is deze retoriek keer op keer nieuw leven ingeblazen. In de Angelsaksische wereld werden de pioniers Ronald Reagan en Margaret Thatcher opgevolgd door navolgers als George W. Bush en David Cameron.

In Nederland hebben alle ministers-presi-denten in de jaren tachtig, negentig en nul expliciet of impliciet verder uitvoering gegeven aan de neoliberale agenda van flexibilisering, liberalisering en privatisering. Dat ook Wim Kok hieraan met verve heeft bijgedragen, hoeft op deze plaats geen betoog. De veren die hij in-dertijd heeft afgeworpen, zijn inmiddels stevig in handen van de SP.

Ook het demissionaire kabinet-Rutte past in deze traditie: de overheid moet kleiner. Op basis van deze volgehouden politiek van neoliberalisering zou gedacht kunnen worden dat de overheid inderdaad kleiner is geworden in de afgelopen dertig jaar. Immers: allerlei taken zijn de semi-publieke of private sector ingescho-ven. De Nederlandse Staat herbergt niet langer of nauwelijks nog activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld energie, post, sociale woningbouw, spoorwegen en telecommunicatie.¹ Mark Rutte

treedt echter in de voetsporen van zijn illustere Amerikaanse voorgangers Reagan en Bush: de overheid wordt groter in plaats van kleiner. In 2012 zal naar verwachting het beslag van de publieke sector uitkomen op een Den Uyliaans percentage van boven 50% van het bruto bin-nenlands product.²

Retoriek en waarheid staan vaak — en ook hier — haaks op elkaar. De kans is groot dat het demissionaire kabinet-Rutte in dezelfde valkuil trapt tijdens de uitwerking van het compromis met de ChristenUnie, D66 en GroenLinks. De uiteenlopende blokkades op hervormingen in combinatie met de onbedwingbare neiging om voor de makkelijke weg van lastenverhogingen te kiezen zal eerder het tegendeel bewerkstel-ligen: een nog grotere overheid. Zo langzamer-hand is het een gotspe dat Mark Rutte en de VVD zichzelf liberaal noemen. In navolging van de Amerikaanse ‘Republicans’ en de Britse ‘Tories’ ontpoppen VVD’ers zich vooral als conservatie-ven met een naïef geloof in ‘law and order’, een voorkeur voor vrije markten die nooit vrij kun-nen zijn, een blinde liefde voor het grootbedrijf onder het mom van ondernemerschap, dedain voor het milieu en een hekel aan bijna iedereen die uit het buitenland komt. Dergelijk conserva-tisme gaat juist gepaard met een grote overheid en met een staat die zich overal mee bemoeit.

De rechtse kerk heeft blijkaar een on-bedwingbare behoefte om haar ‘normen en waarden’ aan de hele samenleving op te leggen. Deze behoefte is gekoppeld aan een heilig geloof in en een krachtige inzet van aangescherpte

26

Over de auteur Arjen van Witteloostuijn is als hoogle-
raar verbonden aan de universiteiten van Antwerpen,
Tilburg en Utrecht

Noten zie pagina 30

regelgeving op allerlei terreinen. Het gaat zelfs zover dat aan de fundamenteen van de rechtsstaat wordt geknaagd, omdat de derde pijler van de trias politica — de onafhankelijke rechter — wordt ondermijnd via een cascade van opdringerig beleid. Wantrouwen regeert, de behoefte aan controle is sterk. Dat leidt tot de uitkomst dat neoliberale vrijmaking gepaard gaat met een voortdurende uitbreiding van de enorme voorraad regelgeving. Neoliberale overheden doen misschien minder; maar wat zij doen, doen zij veel meer.

REM OP DE DYNAMIEK

Het netto-effect is een groeiende overheid in dubbele zin: er wordt een groter beslag gelegd op de economie én er is meer bemoei- en regelzucht. Het onderscheid tussen deze twee vormen van een 'grote overheid' is belangrijk, want beide vormen van groot-zijn versterken elkaar in hun negatieve effect op economische dynamiek. Beweeglijkheid en flexibiliteit zijn noodzakelijke voorwaarden voor het ondernemerschap dat nodig is om de moderne uitdagingen aan te gaan in een wereld die allesbehalve stilstaat. Een te grote overheid, in termen van beslag en regelzucht, frustreert aanpassing, ondernemerschap en vernieuwing. Een dergelijke economie is slechter in staat mee te bewegen met de verschuivende uitdagingen in de moderne wereld, zoals de opkomst van nieuwe economische grootmachten, de onstuitbare vergrijzing van de samenleving en een stagnerende Europese Unie. Kortom: een dergelijke economie ontbeert de vernieuwingskracht die voor extra welvaart zorgt. Dat onwenselijke gebrek aan beweeglijkheid en vernieuwing kan aan ten minste twee fundamentele mechanismen worden toegeschreven die samenhangen met beide vormen van een grote overheid.

In de eerste plaats verdringt de groeiende (semi-)publieke sector het private ondernemerschap dat zorgt voor aanpassing en vernieuwing. Een te grote overheid schakelt te veel het selectiemechanisme van de markt uit, met als

gevolg dat inefficiënte en ineffectieve posities kunnen blijven voortbestaan. Dat gaat niet alleen gepaard met een verspilling van schaarse middelen, maar fnuikt daarnaast de innovatieve kracht van de economie. De reden waarom private ondernemingen in het algemeen aanzienlijk efficiënter zijn dan publieke organisaties, wordt vaak abusievelijk toegeschreven aan de dominantie van het winstmotief in de ene sector en het ontbreken daarvan in de andere.³ Veel belangrijker is echter dat op private markten niet-presterende bedrijven het loodje leggen, terwijl disfunctionerende organisaties in het (semi-)publieke domein het eeuwige leven lijken te hebben. De ene belastingdienst of provincie wordt niet vervangen door de andere bij disfunctioneren. Ook het sluiten van scholen en ziekenhuizen is geen sinecure. Van pappen en nathouden kan veel worden gezegd, maar niet dat het efficiëntie en innovativiteit bevordert. In een economie met een grote private sector zorgt de strijd om overleving voor een selectieproces waarin efficiënte en innovatieve bedrijven komen bovendrijven.

Disfunctionerende organisaties hebben in het (semi-)publieke domein het eeuwige leven

In de tweede plaats leidt een bemoeizuchtige overheid tot een opeenstapeling van beperkingen in combinatie met een omvangrijk handhavings- en uitvoeringsapparaat. De ambtelijke en politieke pavloreflex om alles op te lossen met regelgeving bijt zichzelf uiteindelijk in de staart. Met een regel wordt geformaliseerd dat iets moet of niet mag. Een te bemoeizuchtige overheid legt daardoor allerlei onnodige restricties op aan burgers en organisaties. Als het aannemen van personeel wordt geassocieerd met een oerwoud van regelgeving, dan ziet de eenpitter daarvan af. Daarnaast gaat regelgeving vaak gepaard met onvoorziene negatieve

effecten. Omdat een gemeentelijke regeling heeft bepaald dat een lokale werf in Grave geen schepen mag produceren die langer zijn dan 110 meter, gaat een lucratieve order voor schepen van 135 meter verloren, met sluiting van de werf tot gevolg.

In het enorme regelgebouw sluipen allerlei inconsistenties. De ene wetgeving vraagt om deuren die naar buiten opengaan, en de andere om naar binnenslaande deuren. Gereguleerd wantrouwen leidt tot een juridisering van het economisch en menselijk verkeer die de transactiekosten aanzienlijk verhoogt. Kortom: deze en andere effecten van overdadige regelgeving beperken de beweeglijkheid van actoren in de samenleving, met alle nadelige gevolgen van dien voor de economische dynamiek.

Hiermee is uiteraard niet gezegd dat een overheid alleen maar te groot kan zijn en dat alle regelgeving overbodig is. Anarchie heeft weinig goeds gebracht. Het gaat hier om maatvoering. Bij een te omvangrijke publieke sector en een te bemoeizuchtige overheid gaan de nadelige effecten domineren.

EEN KLEINE LINKSE OVERHEID

Het beleid van de afgelopen decennia om de administratieve lastendruk te verminderen heeft opzichtig gefaald. Het gevolg is dat de overheid groeit, zowel wat betreft het beslag op de economie als de omvang van de regelberg. De versleten retoriek is toe aan een alternatief: de tijd is rijp voor een nieuwe boodschap — die van een kleine linkse overheid.

28 Een dergelijke overheid biedt ruimte aan een samenleving waarin private partijen volop ondernemende dynamiek kunnen ontplooiën, maar zorgt tegelijkertijd voor een bedding van sociale rechtvaardigheid. Een kleine linkse overheid doet niet te veel, maar wat zij doet staat in het teken van linkse idealen van rechtvaardigheid en solidariteit *zonder* onnodige inperking van private dynamiek. Om die kleinheid te bereiken, is veel meer nodig dan de tientallen miljarden aan bezuinigingen en ombuigingen

van het demissionaire kabinet-Rutte.⁴ Waar het om gaat zijn diepgaande en structurele hervormingen op basis van een systematische analyse van wat zo'n kleine linkse overheid wel en vooral niet moet doen en zijn. Een dergelijke analyse voert hier veel te ver. Ik moet volstaan met een beperkte reeks opmerkingen en suggesties. Centraal daarbij staat het conceptenpaar van sociale veiligheid en economische betwistbaarheid in de context van een samenleving die is gebouwd op vertrouwen.⁵

De sociale welvaartsstaat is onlosmakelijk verbonden met de sociaal-democratie

Veiligheid is zeker ook een sociaal begrip. Een burger of organisatie moet zich sociaal veilig voelen. Dat is op zichzelf cruciaal vanuit een links perspectief. Binnen de sociaal-democratie is sociale veiligheid in de vorm van rechtvaardigheid en solidariteit een essentieel doel.⁶ Daarnaast is het echter ook een middel, omdat sociale veiligheid het platform vormt waarop risicovol ondernemerschap kan floreren. Sociale veiligheid vergt rechtvaardigheid en solidariteit die niet altijd en overal vanzelf spontaan tot stand komen en in stand blijven. Sociale veiligheid is een eerste levensbehoefte van de homo sociologicus — een species die wel bestaat, in tegenstelling tot de homo economicus — die in complexe samenlevingen als de Nederlandse alleen kan worden gewaarborgd via sociale arrangementen die van overheidswege worden ingericht en gehandhaafd. De sociale welvaartsstaat is onlosmakelijk verbonden met de sociaal-democratie. De vraag is of zo'n kleine welvaartsstaat, met een gering beslag op de economie en een beperkte regelzucht, die voldoet aan sociaal-democratische principes, kan bestaan. Zo'n kleine welvaartsstaat kan de vorm aannemen van een rechtvaardig ministersel dat een uniforme bodem van sociale

veiligheid in de samenleving legt zonder dat te pas en te onpas regeldicht maatwerk wordt geïntroduceerd.

Betwistbaarheid impliceert dat bestaande posities altijd kunnen worden uitgedaagd. Alleen dan kan ongeoorloofde machtsvorming worden voorkomen; en alleen dan kan het efficiëntie- en innovatiebevorderende selectiemechanisme zijn noodzakelijke werk doen. Complexe regelgeving staat dat in de weg. Niet alleen fnuikt complexe regelgeving ondernemende beweeglijkheid, maar daarnaast beschermt deze bestaande machtsposities tegen concurrentie. Vanuit deze gedachtegang zou de sociaal-democratie een warm voorstander moeten zijn van een messcherp mededingingsbeleid. ‘Markten’⁷ hebben van nature een voorkeur voor onbetwistbaarheid. Een onderneming is graag machtig. Een machtige onderneming kan dan overwinsten boeken. Dergelijke macht vraagt om groot-zijn en om de uitschakeling van betwistbaarheid. Niet alleen moet de overheid daarom actief de betwistbaarheid bewaken, maar daarnaast moet diezelfde overheid voorkomen met eigen regeldrukke bemoeizucht onbetwistbaarheden in de vorm van allerlei beschermde posities in het leven te roepen. Een overheid die de betwistbaarheid bewaakt, is een linkse overheid.⁸ En omdat regeldrukke onbetwistbaarheden in de hand werkt, zou een kleine overheid een links streven moeten zijn.

ENKELE VOORBEELDEN

Het abstracte begrippenpaar van betwistbaarheid en veiligheid kan worden vertaald in een reeks van concrete suggesties.⁹ Hier volsta ik, bij wijze van illustratie, met twee voorbeelden. Allereerst moet de complexiteit van de regelgeving drastisch worden gereduceerd.¹⁰ De neiging om op elke kwestie met extra regelgeving te reageren, moet worden onderdrukt, evenals de wens om altijd en overal maatwerk te leveren. Een dergelijke koerswijziging gaat gepaard met een drastische reductie van het

aantal beleidsproducerende en -uitvoerende ambtenaren. Een voorbeeld is een eenvoudig belastingstelsel zonder toeslagen, premieheffingen, subsidiemogelijkheden en aftrekposten, maar met een leeftijdsafhankelijk basisinkomen of een negatieve inkomstenbelasting als bodem.¹¹ Met tariefdifferentiatie in de vorm van een tweetaks kan vervolgens de gewenste rechtvaardige nivellering worden bereikt. Het basisinkomen of de negatieve inkomstenbelasting biedt sociale veiligheid voor iedereen die — met een enkele uitzondering — verdere sociale zekerheid van staatswege overbodig maakt, van kinderbijslag tot pensioen.¹² Daarnaast worden de versturende neveneffecten voorkomen die zijn geassocieerd met elk oerwoud van detailregelingen.

De wens om altijd en overal maatwerk te leveren moet worden onderdrukt

In de tweede plaats vergt betwistbaarheid dat machtsposities altijd kunnen worden uitgedaagd.¹³ Perfect vrije markten bestaan vrijwel niet; de bewaking van betwistbaarheid is hard werken. Dat vergt een alerte overheid die elke vorm van onoorbare machtsvorming — in alle sectoren van de samenleving, privaat en publiek — voorkomt of ontmantelt.¹⁴ Groot-zijn en macht-hebben gaan samen. De beweging in de richting van voortdurende schaalvergroting in het organisatieleven moet worden omgedraaid. Daar zijn nog ten minste drie bijkomende redenen voor:

- > Te allen tijde moet worden voorkomen dat organisaties ‘too big to fail’ worden.
- > De homo sociologicus raakt vervreemd van haar of zijn werkleven in grote en autocratische bureaucratieën.
- > De overschatting van schaalvoordelen en de onderschatting van schaalnadelen zijn endemisch.

Ook de democratie moet worden opgeschud om de bestuurlijke betwistbaarheid te vergroten. Alle belangrijke Nederlandse bestuurlijke en democratische instituties stammen uit de negentiende eeuw. Deze instituties passen niet in een moderne samenleving waarin een grotendeels onbetwistbare bestuurlijke, democratische en managementelite is losgezongen van de wereld van de hoogopgeleide en buitengewoon mondige burger en werknemer.

EEN NIEUWE LINKSE AGENDA

Deze blauwdruk is een utopie. Niet alleen zijn utopieën onbereikbaar, daarnaast leiden extreme pogingen tot realisatie daarvan tot onleefbare samenlevingen.¹⁵ De vraag is welke gulden middenweg links zou willen voorstellen. Een drastische vereenvoudiging van de regelgeving, inclusief het belastingstelsel en de sociale zekerheid, lijkt mij voor de hand te liggen. Daarmee worden ook direct de noodzakelijke hervormingen van de arbeids- en woningmarkten geagendeerd. Deze markten staan immers bol van de regelgeving die betwistbaarheid in de weg staat. Ook daar is daarom ontmanteling geboden van veel van die beperkende regelgeving met allerlei schadelijke neveneffecten.¹⁶ Ook kunnen niet-essentiële overheidstaken naar de private sector worden overgeheveld. Een voorbeeld daarvan is het hoger onderwijs, dat zodoende eindelijk wordt bevrijd van de knelende omhelzing vanuit Den Haag.¹⁷

Met een kleine linkse overheid kan Nederland de toekomst weer zonnig tegemoet zien.

Een sleutelargument daarbij is dat een kleine overheid links kan zijn. Sterker nog: de sociaal-democratie zou voorstander van een kleine overheid moeten zijn. Een grote overheid, in termen van beslag op de economie en regelzucht, staat betwistbaarheid in de weg. Gebrek aan betwistbaarheid leidt tot beschermde machtsposities die onrechtvaardig zijn.

Niet-essentiële overheidstaken zoals het hoger onderwijs kunnen geprivatiseerd worden

Een overheid die kleiner wordt door het bestaande regelbouwwerk drastisch te vereenvoudigen en te saneren, schept ruimte om minder te doen, maar beter. Tegelijkertijd opent dat de mogelijkheid om het (semi-)publieke beslag op de economie terug te dringen. Ook hier kan de vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid en belastingheffing als voorbeeld dienen. Door vrijwel alle toeslagen, premieheffingen, subsidiemogelijkheden en aftrekposten te schrappen komen vele miljarden vrij die kunnen worden gebruikt om de samenleving van een rechtvaardige bodem van sociale veiligheid te voorzien in de vorm van bijvoorbeeld een negatieve inkomstenbelasting. Een eenvoudig stelsel heeft nog drie voordelen: het uitvoeringsapparaat is slank, de handhaving is doenlijk, en onbetwistbaarheden verdwijnen. Een kleine linkse overheid is een mes dat aan vele kanten snijdt.

Noten

1 Een interessante sector is de zorg, die een wirwar vormt van private en (semi-)publieke belangen en partijen. De zorgsector is dermate complex dat een afzonderlijke en diepgaande analyse nodig is om: (a) te begrijpen wat de rol van de zorg

is bij de verklaring van de groei van de overheid in moderne samenlevingen onder links en rechts; en (b) te onderzoeken hoe een efficiënte en effectieve zorgsector kan worden gecombineerd met een kleine overheid.

2 Natuurlijk helpt het niet dat de economische groei volledig

is weggefallen. Daar had het kabinet-Den Uyl echter ook last van.

3 De bankwereld is een treurig voorbeeld van deze stelling: daar domineert het winstmotief, terwijl het selectiemechanisme vrijwel is uitgeschaald. De uitkomst van deze destructieve combinatie van

- kenmerken is nog erger, zoals inmiddels pijnlijk duidelijk is geworden. Zie: Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2012), *Free to Fall: Why all organizations will always (have to) fail, ultimately*, Cheltenham, Edward Elgar (te verschijnen).
- 4 'Ombuigingen' is een eufemisme voor lastenverzwaringen. Daar wordt de overheid niet kleiner van — integendeel.
 - 5 Witteloostuijn, A. van, M. Sanders & C. Hendriks (2011), *Ordering op orde*, Den Haag, Mr. Hans van Mierlo Stichting.
 - 6 Over wat rechtvaardigheid precies is of wat precies rechtvaardig is, zijn boekenkasten vol geschreven. Daarover bestaan enorme verschillen van mening. Ook de neoliberale stroming vindt zichzelf rechtvaardig. Wat in Nederland rechtvaardig wordt gevonden, stuit in de Verenigde Staten op een muur van onbegrip en vice versa. Deze eindeloze discussie wordt hier verder gelaten voor wat die is.
 - 7 De markt bestaat niet. Markten doen zich voor in allerlei vormen en maten. Markten zijn anoniem en gezichtloos. Een markt kan geen mening hebben. Het niet-analytisch gebruik van het begrip markt in het publieke debat leidt tot misverstanden, verwarring en onbegrip. 'De markt' is binnen enkele jaren van een god in de duivel veranderd. Markten zijn echter het één noch het ander.
 - 8 Uiteraard beperkt deze observatie zich niet tot het private domein. Ook in het (semi-) publieke domein moet betwistbaarheid de regel zijn. De vraag hoe dat kan worden bewerkstelligd, is eenvoudiger gesteld dan beantwoord. Omdat marktwerking buiten het private domein niet bestaat, moet naar alternatieve selectiemechanismen worden gezocht. Dat is geen sinecure. Juist hierin ligt een belangrijk argument besloten om de overheid klein te houden. Dat laat onverlet dat ook moet worden nagedacht over instrumenten die kunnen worden ingezet om het publiek domein betwistbaar te maken en te houden. Dat daarin democratie een grote rol moet spelen, staat buiten kijf. Daarom is grote behoefte aan een kritische analyse van het functioneren van de moderne democratie vanuit dat perspectief; en daarom zou 'bestuurlijke vernieuwing' ook hoog op de sociaal-democratische agenda moeten staan.
 - 9 Witteloostuijn, A. van (2008), *Eenvoudige kleinschaligheid, Economisch statistische berichten* 93, pp. 774-777.
 - 10 Buiter, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings & A. van Witteloostuijn (REA: Raad van Economische Adviseurs) (2005), *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, Kamerstuk 30 123, Den Haag: Tweede Kamer.
 - 11 Buiter, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings & A. van Witteloostuijn (REA: Raad van Economische Adviseurs) (2005), *Nota over de toekomst van 's Rijks Financiën 2005: de noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, Kamerstuk 30 300, Den Haag: Tweede Kamer.
 - 12 Vaak wordt opgemerkt dat de introductie van een basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting te duur is. In de context van een integrale herziening en vereenvoudiging van het belastingstelsel en de sociale zekerheid hoeft dat echter niet het geval te zijn. Het is juist opmerkelijk dat het bestaande oerwoud van detailregelingen veel elementen bevat die het karakter hebben van een basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting voor specifieke doelgroepen. Voorbeelden daarvan zijn de kinderbijslag, de AOW-uitkering en zorgtoeslagen.
 - 13 Buiter, W.H., S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings & A. van Witteloostuijn (REA: Raad van Economische Adviseurs) (2005), *Innovatie en economische groei: de onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap*, Kamerstuk 30 385, Den Haag: Tweede Kamer.
 - 14 Dat betekent dat ook een kleine linkse overheid adequate toezichthouding moet organiseren. Vrije markten zijn geen 'natuurlijke' toestand. Integendeel: private ondernemingen hebben baat bij markten die juist niet betwistbaar zijn, omdat onbetwistbaarheid de bescherming biedt waarachter overwinsten kunnen worden geboekt. Het klassieke voorbeeld van kartelvorming spreekt boekdelen. De uitdaging is om de inrichting van de toezichthouding voldoende licht te houden om overdaad aan bemoeizucht en regelgeving te voorkomen. Zie ook: Witteloostuijn, A. van (2000), 'Gevraagd: een herintredende overheid', *S&D* 57, pp. 202-207.
 - 15 Achterhuis, H. (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam: Lemniscaat.
 - 16 Een belangrijk neveneffect van disfunctionerende arbeids- en woningmarkten is dat daarmee mobiliteit wordt gefrustreerd,

Links = een kleine overheid, een polemie Arjen van Witteloostuijn *Naar een kleine en linkse overheid*

- met alle schadelijke consequenties van dien voor de beweeglijkheid en het aanpassingsvermogen van de economie.
- 17 De verdediging van elk voorbeeld van een afstootbare niet-essentiële overheidstaak vergt een gedetailleerde, vaak casus-specifieke, argumentatie. In het geval van hoger onderwijs is het bijvoorbeeld denkbaar dat het garanderen van toegankelijkheid een overheidstaak blijft in een markt waarop het aanbod volledig vrij wordt gegeven. Dan wordt veiligheid (toegankelijkheid aan de vraagzijde) gecombineerd met betwistbaarheid (betwistbaarheid aan de aanbodzijde).

Links = een kleine overheid, een polemiek

Een grote overheid dient de sterken, niet de zwakken

BART SNELS

Arjen van Witteloostuijn heeft gelijk. Politici, zeker ook linkse politici, zouden moeten streven naar een kleinere overheid. De omvang van de overheid is niet alleen een uitkomst van politieke strijd over wat de overheid wel en niet zou moeten doen, zeg maar de ouderwetse strijd tussen links en rechts, een grote versus een kleine overheid. Minstens zo belangrijk is de invloed van speciale belangengroepen, van verouderde maar vastgeroeste regels en gewoonten en van nieuwe motieven om de overheid macht te geven. Het is jammer dat progressieve of linkse politici bij maatschappelijke problemen de reflex hebben dat de overheid moet ingrijpen. Laat ik een aantal argumenten noemen aan de hand van interessante, vooral Amerikaanse literatuur, waarom kritiek op de overheid juist vanuit progressief gezichtspunt nodig is. De lezer die geïnteresseerd is in dit debat raad ik de boeken aan waarnaar ik verwijst.

Het debat over een kleine versus een grote overheid is een karikatuur van de klassieke ideologische strijd tussen links en rechts. Zeker, reagonomics, thatherisme en lubberiaans bezuinigen waren een politieke en ideologische reactie op links in de jaren zeventig. Vanuit conservatieve hoek was deze beweging een correctie op het linkse *maakbaarheidsdenken*. Sindsdien is het programma van marktwerking,

deregulering en streven naar een kleinere overheid niet systematisch uitgevoerd. De belastingtarieven zijn verlaagd voor vooral de hoogste inkomens, zowel in de Verenigde Staten als in Nederland. Er is een aantal publieke diensten op afstand gezet of zelfs geprivatiseerd, maar de overheid reguleert nog steeds en de omvang van de overheid is na de zogenaamde neoliberale revolutie, die nu volgens oud-links toch al zo'n dertig jaar duurt, nog steeds groot. Steeds duidelijker is geworden in de loop van de afgelopen decennia dat het niet gaat om de omvang van de overheid, maar om wat de overheid doet en voor wie die er is. Op terreinen als veiligheid, integratie en immigratie is er een nieuw rechts maakbaarheidsdenken ontstaan dat net als bij de linkse variant uit de jaren zeventig uitgaat van een sterke en strenge overheid die burgers disciplineert.

Op sociaal-culturele thema's is de overheid een steeds omvangrijkere rol gaan spelen, maar ook op economisch terrein blijft de rol van de overheid groot, te groot. Ruim voor de val van Lehman Brothers en de financiële crisis schreven Raghuram G. Rajan en Luigi Zingales al een mooi boek, *Saving Capitalism from the Capitalists*, over de wijze waarop speciale belangengroepen en grote bedrijven en bedrijvenorganisaties invloed hebben op de regelgeving van de overheid, ook op de regulering van de financiële markten.¹ Grote bedrijven willen geen vrije markten, die willen hun belangen beschermen, en conservatieve politici hebben vaak nauwe contacten met deze speciale belangengroepen. De repu-

33

Over de auteur Bart Snels is publicist en politiek strateeg. Voorheen was hij onder andere directeur van het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks.

Noten zie pagina 35

blikeinse president George Bush verleende de landbouwsector, de staal- en oliebedrijven miljarden dollars aan steun, niet om de economie te redden zoals president Obama deed met de autobedrijven, want de economie draaide destijds nog redelijk, maar omdat hem dat qua politieke steun en de bijdragen aan de campagnekassen zo goed uitkwam. In Nederland heb ik me altijd afgevraagd waarom de zogenaamde aanhangers van de vrije markt, CDA en VVD, zo dol waren op het Innovatieplatform, waarin zij ellebogen konden wrijven met de CEO's van de grote bedrijven die graag geld, steun en aantrekkelijke regels wilden voor hun investeringen. Nederland is ook een belastingparadijs voor internationale postbusbedrijven, bedrijven die elders geld verdienen, maar in Nederland met de overheid afspraken kunnen maken over het zo weinig mogelijk betalen van belastingen. Met doordacht economisch beleid gericht op het algemene belang heeft dit alles niet veel te maken.

In zijn boek *The Right Talk* legt Mark Smith uit hoe conservatieve republikeinen er de afgelopen decennia in zijn geslaagd om met retorische middelen de kiezer ervan te overtuigen dat zij een economisch verstandig beleid voorstaan en dat de democraten potverteerders zijn.² In werkelijkheid lieten republikeinse presidenten de overheidstekorten oplopen omdat zij wel belastingverlaging gaven aan bedrijven en hoge inkomens, maar tegelijkertijd ook geld reserveerden voor speciale sectoren of, met de oorlogen in Irak en Afghanistan, de defensie-uitgaven lieten ontploffen. Clinton moest de financiële ellende van Reagan en Bush sr. opruimen, wat lukte, want aan het einde van zijn regeerperiode was er een overschot op de begroting. Obama worstelt nog met de erfenis van Bush jr. en hem wordt het door de obstructie van de Tea Party, die weer speciale belastingverlaging voor alweer de hoogste inkomens eist, onmogelijk gemaakt om een verstandig begrotingsbeleid te voeren. Van Witteloostuijn beschrijft goed hoe de VVD wel zegt een kleinere overheid te willen, maar daar niet veel van terechtbrengt. Het pleidooi voor lagere uitgaven voor ontwikkelingssamen-

werking, met de PVV als concurrerende partner, begint als speerpunt voor een kleinere overheid wel erg armoedig te worden.

Het is jammer dat voor veel linkse politici, vooral bij de PvdA en de SP, de overheid nog altijd het antwoord is. Ze verwijten neoliberalen marktfundamentalisme, maar zien niet dat conservatieve politici nauwelijks in de markt geloven, maar de overheid gebruiken om bestaande machtsposities van politieke groeperingen en bedrijven in stand te houden. De snelheid waar-

Juist links zou eens de markt moeten verdedigen tegen conservatieve belangen

mee de VVD afstand neemt van het afschaffen van de belastingvrijstelling voor automobilisten of de grens die de VVD stelt aan beperking van de fiscale subsidie voor woningbezitters doet toch de wenkbrauwen fronsen. In plaats van het gebrek aan marktwerking aan te pakken en het bevorderen van speciale belangen aan de kaak te stellen, vallen Roemer en Samsom het, volgens mij niet bestaande, marktfundamentalisme aan. Ook hier weer een mooi boek dat verklaart waarom politieke debatten zo verlopen: *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*, van Brian Caplan.³

Bij grote groepen kiezers is er door linkse en door rechtse populistten een wantrouwen ingehamerd tegen de markt, tegen het buitenland, tegen technologie, tegen economisch optimisme. De markt, globalisering en immigranten, technologische ontwikkeling, het gaat allemaal ten koste van onze banen en van ons inkomen. Daarom zijn we pessimistisch over de moderne economie en verwachten we dat het alleen maar slechter kan gaan. Het is treurig, maar ik denk dat hetzelfde zaaien van sociaaleconomisch pessimisme, conservatieven de politieke ruimte heeft gegeven om op sociaal-culturele terreinen

als veiligheid, immigratie en integratie het disciplinerende en vrijheidsbeperkende programma van meer regels, wetten, dus een grote sterke en strenge overheid, uit te voeren.

Economen wordt vaak verweten dat zij marktfundamentalisten zijn, maar dat is onzin. Zeker, economische modellen gaan te veel uit van rationele actoren, maar een groot deel van de economische wetenschap gaat over publieke goederen, monopolies, imperfecte informatie en externe effecten. Dat zijn allemaal argumenten en oorzaken die beschrijven waarom de perfecte markt niet bestaat. Dat gaat dus over marktfalen. En ja, economen zijn wat minder bang voor marktwerking, zijn vaak optimistischer over de economische ontwikkeling op termijn en zien de voordelen van technologische ontwikkeling en globalisering. Maar ze zien naast het falen van de markt ook het falen van de overheid. Het conservatieve behartigen van speciale belangen — het rechts-populisme dat angst zaait voor het buitenland en het links-populisme dat vrees heeft voor modernisering van de verzorgingsstaat — houdt de politiek in een armoedeval, zowel in Europa als in de Verenigde Staten. Daarom zou het goed zijn als progressieve politici de aanbeveling van Van Witteloostuijn ter harte nemen en een programma ontwikkelen dat rationeel deugt en

retorisch overtuigend is over wat de overheid wel en niet kan doen. En juist het doorbreken van bestaande machtsstructuren hoort daarbij. Dat is altijd de kern geweest van progressieve oppositie tegenover conservatieve belangen.⁴

Een laatste boeksuggestie precies over dit onderwerp: *The Future of Europe* van Alberto Alesina en Francesco Giavaza.⁵ Hun stelling is dat Europa meer marktprikkels nodig heeft om innovatie en arbeidsparticipatie te stimuleren. Europese politici zijn veel te veel geneigd om kiezers bescherming te beloven. Bescherming tegen Chinese importen, tegen technologische vernieuwing uit de Verenigde Staten, bescherming van rijke boeren, van mensen op universiteiten met vaste banen, van vermogende notarissen, van rijke huizenbezitters, en ga zo maar door. Dat gaat allemaal om bescherming van insiders ten koste van outsiders, met oude regels, een grote overheid en bestaande instituties. Conservatief rechts wekt de valse illusie verstandig economisch beleid te voeren, terwijl oud-links met de retorica en de nostalgie van de jaren zeventig een blinde vlek heeft voor overheidsfalen. Juist links zou eens de markt moeten verdedigen tegen conservatieve belangen. Intellectueel en politiek gezien ligt hier een gat dat opgevuld moet worden. Van Witteloostuijn maakt daar een begin mee.

Noten

- 1 Raghuram G. Rajan en Luigi Zingales (2004), *Saving Capitalism from the Capitalists*, Princeton: Princeton University Press.
- 2 Mark A. Smith (2007), *The Right Talk. How Conservatives*

- Transformed the Great Society into the Economic Society*, Princeton: Princeton University Press.
- 3 Bryan Caplan (2007), *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton: Princeton University Press.
 - 4 Bart Snels (2005), 'De markt', in:

- Snels (red.), *Vrijheid als ideaal*, Amsterdam: SUN.
- 5 Alberto Alesina en Francesco Giavazzi (2006), *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge: The MIT Press.

Links = een kleine overheid, een polemiek

Niet minder overheid, maar meer wederkerigheid

DIK WOLFSON

Moeten sociaal-democraten streven naar een kleinere overheid? Ja, als die overheid verstart in regelzucht. Dan moet ze maar krimpen. Daarin geef ik Van Witteloostuijn groot gelijk. Maar mijn antwoord luidt ontkennend als ik voor ogen houd wat er in die wereld allemaal op ons afkomt. Dan is klein toch te weinig. Een dilemma? Niet noodzakelijk. Een compromis lijkt mij binnen handbereik.

Onze overheid is afwachtend, bang en wantrouwig. Ik denk dat het probleem niet zozeer zit in het vele geld dat door haar handen gaat, maar in een bestuurscultuur die problemen voor zich uitschuift en de dialoog met de burger ontloopt. Daarover wil ik het hebben, en dan begin ik bij het begin, bij de uitdaging waar we voor staan.

DE UITDAGING

Mondialisering is een autonoom proces geworden, aangewakkerd door het internet en een wereldwijde geld-, kapitaal- en arbeidsmarkt.

36 Terwijl bij ons werkgelegenheid verdwijnt, dienen ook nieuwe kansen zich aan. Dat vergt een continu proces van innovatie en aanpassing, dat de arbeidsmarkt alleen aankan als we de weerbaarheid en inzetbaarheid van mensen weten te verhogen. Dat gaat niet vanzelf, en daarom denk

Over de auteur Dik Wolfson is emeritus hoogleraar economie en doet onderzoek bij de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Noten zie pagina 40

ik dat de sociaal-democratie voorsnog een grote zak geld nodig heeft om de druk van een grenzeloze wereld op de arbeids- en inkomensverdeling op te kunnen vangen, een leven lang leren, zekerheid en zorg te helpen bekostigen, en — meer in het algemeen — de onstuitbare dynamiek van onze omgeving te begeleiden. En daarbij komt dan ook nog de noodzaak om demografische ontwikkelingen te accommoderen, de aarde leefbaar te houden en de Europese schuldencrisis op te lossen. Sociaal-democratie gaat over eerlijk delen van lasten en lusten, nationaal en internationaal, en over alles wat er nodig is om dat mogelijk te maken: *beweeglijkheid, vernieuwing en weerbaarheid*.

Een open economie als de onze, die haar brood verdient aan het buitenland, moet weerbaar zijn binnen een versterkt Europa. Na het bijeenbrengen van de Zeven Provinciën — ooit ook een langdurige krachttoer — zijn we nu aan de slag met 27 landen om ons gezamenlijk te kunnen meten met opkomende grootmachten in Azië en Latijns-Amerika. Alleen, en voor de helft beneden peil aan de Noordzee, houden we het hoofd niet boven water. In Europa kunnen we onze kracht ontplooien. Wie met de rug naar die uitdaging blijft staan en schuilt in de illusie dat de verzorgingsstaat niet op de schop hoeft, vergooit onze toekomst. Nee, de overheid is geen bedrijf, maar de noodzaak van aanpassing aan een veranderende omgeving heeft zij wel gemeen met het bedrijfsleven. De keuze is alleen of je daarbij — met rechts — kiest voor een *survival of de fittest* ('ons soort mensen zal het wel

rooien'), of — over links — voor een fatsoenlijke samenleving waarin ongelijke kansen worden rechtgezet.

Ik opper de stelling dat een fatsoenlijke en houdbare samenleving veel geld kost en een grote, slagvaardige en anticiperende overheid vereist. Geld dat je moet halen waar het zonder veel verstoring van de bestedingen te halen is, niet in de btw, maar bij de hogere regionen van de inkomstenbelasting. Daar zit fiscale ruimte.

Ter rechterzijde is het best bewaarde geheim dat de gemiddelde druk van de inkomstenbelasting in de bovenste 10% van de inkomensverdeling maar 27% is, mede dankzij de hypotheekrenteaf trek.¹ De ruimte die hier zit voor meer belastingheffing zou ik niet willen gebruiken om vast te houden aan een passieve verzorgingsstaat, maar voor een overheid die investeert in menselijk kapitaal en die van haar burgers durft te vragen dat zij zich blijven scholen om hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te verhogen en hun lijf even goed te onderhouden als hun auto. 'Niemand aan de kant' is

Een fatsoenlijke samenleving kost veel geld en vereist een grote, slagvaardige overheid

geen defensief devies; we willen 'alle hens aan dek', in een hervormingsagenda die onweerlegbare feiten als de vergrijzing, de oplopende zorgkosten en de mondialisering vertaalt in ambities en draagvlak, in samenspraak met alle betrokkenen.

NOODZAKELIJKE HERVORMINGEN

Zo'n agenda komt te langzaam op gang. Het kabinet-Rutte heeft weer laten zien hoe het handelingsvermogen van de politiek het aflegt tegen machtsverhoudingen daarbuiten, en feiten er steeds minder toe lijken te doen. De

mondialisering heeft veel welvaart gebracht, maar ook macht verschoven naar financiële markten die een te ver gaande liberalisering hebben afgedwongen. Zo kwam het politieke bestel van twee kanten onder druk te staan. Van boven door financiers die zich niet meer lieten reguleren en zichzelf tegenkwamen, en van onderen door een opkomend populisme dat het machtsvacuüm werd ingezogen en daar isolationisme predikt. Die ontwikkeling zullen we voluit moeten bestrijden, met veel geld voor een afdoend stabiliteitsfonds, scherpe voorwaarden voor steun daaruit, een verdergaande integratie en een effectief Europees toezicht op de financiële sector. Europa verruimt onze kansen en respecteert onze identiteit. De enige echte beperking van onze soevereiniteit is dat we niet mogen klaplopen op anderen. Dat nemen we niet van hen, dat nemen zij niet van ons, en dat betekent dat we zelf ook onze huishouding op orde moeten hebben. Voor het overige mogen we gewoon op onze oranje toeters toeteren, en mogen we allemaal meebeslissen hoe we een houdbare nationale begrotingsruimte gaan gebruiken.

In eigen land zullen we alles op alles moeten zetten om in de politiek het handelingsvermogen terug te winnen. Het noodverband dat de oppositie wist aan te leggen in het Lenteakkoord is daarvoor niet genoeg. Het komende regeerakkoord zal met fundamentele hervormingen moeten komen op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorg. De ervaring leert dat bij grote hervormingen de kosten voor de baten uitgaan, en daarom ben ik nog niet toe aan een *kleinere* overheid, maar wel aan een *andere*, die participatie en zelfredzaamheid bevordert en langs die weg op den duur kleiner kan worden.

In de woningmarkt verwacht ik van de sociaal-democratie dat zij de huren gaandeweg kostendekkend laat worden, met huursubsidie voor wie dat echt nodig heeft, en de hypotheekrenteaf trek in een helder en niet te lang stappenplan laat verdwijnen of althans plafonneert. Op de arbeidsmarkt zijn waarborgen nodig dat

mensen niet vervroegd worden afgeschreven. Dat vraagt grote investeringen in menselijk kapitaal. Iedereen moet in staat gesteld worden om mee te blijven doen in een wereld die nu eenmaal doordraait. Dat kan de politiek niet eenzijdig afdwingen; daar hebben we ook een goed loopbaanbeleid van werkgevers voor nodig, en inspanningen van werknemers en zelfstandigen om zichzelf in de markt te houden.

Ook de zorgsector vraagt om meer eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid van inspanningen om te voorkomen dat zij andere prioriteiten verdringt. Ziekenhuizen zijn de laatste jaren al succesvol gebleken in het terugbrengen van het aantal ligdagen.² Nog veel meer is te winnen als mensen zélf wat beter op hun lijf passen, wat meer bewegen en wat minder (vlees) eten. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft alweer twee jaar geleden een eerste aanzet gegeven voor een meer preventieve en geïntegreerde zorg.³ Als daar in de komende kabinetsformatie weer geen werk van wordt gemaakt, raken we steeds meer achterop. Bepleit ik paternalisme? Wat een versleten argument. Meer dan honderd jaar geleden voerden liberalen al een nu vergeten campagne voor meer hygiëne, en die heeft geholpen ook.⁴ Kortom, ik bepleit op al deze terreinen meer wederkerigheid van rechten en plichten in een driehoeksverhouding tussen overheid, maatschappelijke instellingen en burgers die elkaar bij de les houden.

WEDERKERIGHEID IN MAATWERK

38 Dat kan met minder regelzucht en meer ondernemerschap — daar loop ik weer in de pas met Van Witteloostuijn. En in een niet-vrijblijvende dialoog van voor-wat-hoort-wat met alle betrokkenen. De WRR heeft onlangs een pleidooi gehouden voor meer vertrouwen in burgers.⁵ De raad maakt een groot potentieel van burgerschap en betrokkenheid zichtbaar, maar komt niet echt toe aan de vraag hoe de overheid daarop kan inspelen. Het kernprobleem van ons bestuur is niet de omvang, maar het blote feit

dat beleidsrelevante informatie daarin *asymmetrisch* verdeeld is over een uitdijend netwerk van betrokkenen, waarin 'different people know different things'.⁶ Ambtenaren, burgers en maatschappelijke organisaties kunnen die asymmetrie strategisch gebruiken in calculerend gedrag. Dan spelen politici blindemanne-tje en hun tegenspelers verstopper-tje. Dat schiet niet op.

Herstel van draagvlak en vertrouwen vraagt om een interactief bestuur waarin alle betrokkenen een existentieel belang krijgen bij samenwerking en waarin zij de kans krijgen maatwerk te leveren op basis van wederkerigheid van rechten en plichten.⁷ *Maatwerk* omdat mensen verschillen in behoeften, kennen en kunnen. Mensen willen geen eenheidsworst, maar

Mensen willen geen eenheids-worst, maar oplossingen die recht doen aan hun omstandigheden

oplossingen die recht doen aan hun omstandigheden. *Wederkerigheid* als bron van vertrouwen, en *rekenschap* niet achteraf, in wijsneuzige enquêtes, maar al in de loop van het proces. Die drieslag is haalbaar in een model van situationeel contracteren.

Het situationele contract verankert rechten in de wet, maar mensen hebben pas *toegang* tot die rechten — uitkeringen of ondersteunende faciliteiten — als ze de afspraken nakomen die ze hebben gemaakte over een passende, traceerbare en geïndividualiseerde tegenprestatie. Het risico van uitsluiting als ze afspraken niet nakomen, dwingt mensen om het achterste van hun tong te laten zien. Deze sanctie verkleint de informatie-asymmetrie, houdt iedereen scherp, vermindert oneigenlijke aanspraken en ondersteunt de houdbaarheid van goede voorzieningen.

Een eerste voorbeeld daarvan is de vernieuwde uitvoering van de werknemersverzekeringen in de Wet verbetering poortwachter, ontwikkeld

na de wao-crisis van 1991. Hierin is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden gerealiseerd. De overheid verschaft reïntegratiebudgetten voor onderling concurrerende reïntegratiebedrijven, prikkelt op de juiste plekken, verzekert de uitkering als die toch nodig zou blijken, maar laat een poortwachter de toegang bewaken met de eis van toetsbare prestaties van alle betrokkenen bij het zoeken naar werk. Individuele inspanningen worden vastgelegd in een logboek, dat informatie verschaft voor het geval toch een uitkering moet worden aangevraagd. Als de werkgever tekort is geschoten, is die verplicht het loon langer door te betalen. Zit de werknemer fout, dan krijgt die geen uitkering (hooguit bijstand, al worden rechtsposities beschermd met een recht op een tweede opinie). Reïntegratiebedrijven moeten resultaten laten zien, anders verliezen ze hun contract, want ook hun positie is betwistbaar, een eis die Van Witteloostuijn terecht stelt aan partners in de uitvoering van beleid. Zo krijgen alle partijen een existentieel belang bij succes.

Innoverend is ook dat alle belanghebbenden — werknemers, werkgevers en reïntegratiebedrijven — bij elkaar zijn gezet om een reïntegratieproces te ontwerpen en zich daaraan te committeren. Dat proces is vervolgens vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, als protocol. Hier komt dus niet alleen de oplossing, maar ook de nadere invulling van de wetgeving van onderop en van binnenuit tot stand. Het werkt. Het oneigenlijk gebruik van de wao, dat onder het oude regime werd geschat op 42%, was twee jaar na invoering al vrijwel geëlimineerd en ook het beroep op bijstand, waarvoor inmiddels een vergelijkbaar regime van intensieve gevalshandeling geldt, is structureel teruggebracht.⁸

Het situationele contract heeft potentie in al die gevallen waar uitsluiting mogelijk is en asymmetrische informatie kan leiden tot strategisch gedrag. Uiteraard zal de introductie van deze werkwijze, zoals ieder groot project, geleidelijk moeten worden ingevoerd, lerend van de goede ervaringen die daar inmiddels ook

mee zijn opgedaan in de bijstand en de wmo, maar ook in bestuurlijke processen, zoals de ontwikkeling van onderop van prestatiecontracten voor de politie. De voordelen slaan uiteindelijk neer in een combinatie van meer disciplinerende werking, vertrouwen, betrokkenheid in directe democratie⁹ en lagere kosten¹⁰. Naar de mate waarin maatwerk regelgeving vervangt

Bij een 'situationeel contract' heeft de burger pas toegang tot bepaalde rechten na een tegenprestatie

krijgt Van Witteloostuijn dan op den duur de ondernemende, dynamische en innoverende overheid die hij terecht bepleit — hij en ik verschillen alleen in de weg die bewandeld moet worden om daartoe te komen.

Het theoretische concept achter het situationele contract is de opdrachtgever-opdrachtnemertheorie.¹¹ De kern daarvan is dat opdrachtgevers afhankelijk zijn van de informatie van opdrachtnemers om te weten wat ze moeten doen, en dat opdrachtnemers zijn aangewezen op de hulpbronnen van hun opdrachtgevers om tot oplossingen te komen. Horizontaal, tussen overheidsinstanties onderling en met maatschappelijke instellingen, en verticaal, in de kolom van beleid en uitvoering, worden prestaties en contraprestaties uitgeruild, en afgestemd op verschillen in kennen en kunnen.

Om transactiekosten — de kosten van overleg, onderhandeling en handhaving — te beperken, wordt wat passend maatwerk is globaal omschreven in protocollen van goed bestuur. Deze worden verbijzonderd in routines en mandaten met vrijheidsgrenzen (pas-toe-of-leg-uit) voor uitvoerders. De effectiviteit van het systeem wordt periodiek bekeken in onafhankelijke visitaties van zowel de waardering aan de vraagzijde als de doelmatigheid aan de aanbodzijde.¹² De verantwoordelijke minister behoudt de eindverantwoordelijkheid voor het systeem, maar de

essentie is dat het proces maatwerk, initiatief en innovatie mogelijk maakt, in een ondernemende overheid die iedereen aan zijn verantwoordelijkheid houdt en klaplopen afstraft.

TOT SLOT

Het situationele contract kent een sterke inbreng van beneden naar boven, zoals het hoort in professionele organisaties. Binnen de contouren van de genoemde protocollen formuleren kenniswerkers hun eigen routines en mandaten, ter goedkeuring van het ambtelijke management. Bewerkelijk? Dat valt mee, want alles valt op zijn plaats. Politici geven richting en ruimte in wetgeving en uitvoeringsprotocollen, maar treden niet in details. Initiatieven en bevoegdheden worden dicht bij de basale informatiebronnen gelegd. Uitvoerders en burgers wisselen informatie uit en komen tot oplossingen die het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk behandelen.

Dat versterkt de onderlinge binding en betrokkenheid, en disciplineert gedrag met de sanctie van uitsluiting: mandaten voor frontlijnwerkers naar gebleken inzet, en geen faciliteiten voor tegenpartijen die de kantjes eraf lopen. De eis van wederkerigheid daagt machtsposities voortdurend uit door het ontwikkelen van tegenmacht ('betwistbaarheid', mooi woord), een eis die Van Witteloostuijn terecht stelt. Regels worden op grote schaal vervangen door afspraken in maatwerk, in dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties, dat versterkt de identificatie met het beleid. En frontlijnwerkers krijgen meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het inschatten van grenzen en mogelijkheden, zoals hun collega's in het onderwijs en de gezondheidszorg die van oudsher al hebben. Dat ondersteunt hun professionaliteit.

Kortom, linkse idealen van rechtvaardigheid en solidariteit zijn haalbaar *zonder* onnodige inperking van private dynamiek, zeg ik Van Witteloostuijn na. Het situationele contract combineert het beste van hiërarchieën en markten. Het hiërarchische aspect is gelegen in de disciplinerende werking van de sanctie van uitsluiting. De burger die zijn afspraken niet nakomt, verliest zijn ondersteuning. Anderzijds worden uitvoerende kenniswerkers afgerekend op hun prestaties en innoverend vermogen. Dat sluit aan bij bevindingen uit de moderne gedragstheorie, die benadrukt dat gedrag van werkenden wordt gemotiveerd door verantwoordelijkheid, vertrouwen, identificatie met de doelstellingen van de organisatie en het gevoel daaraan bij te dragen. Constructieve motivaties van mensen worden nu nog te weinig uitgebuit. Le Grand — destijds een belangrijke adviseur van Tony Blair — benadrukt dan ook dat 'the incentive structures of professional workers in the public sector should nurture individuals' non-material concerns'.¹³

De analogie met de markt blijft echter beperkt tot voorkeursidentificatie en zelfselectie van vragers die willen 'meedoen' en aanbieders die bereid zijn naar creatieve oplossingen te zoeken. Anders dan bij marktwerking, betaalt de gerechtigde als regel geen prijs, ook geen 'inkomensprijs' die ontmoedigt en in een armoedeval lokt door te stijgen als de financiële situatie verbetert. Tot het onwenselijke of onmogelijke wordt niemand gehouden. Meer betrokkenheid, meer weerbaarheid en geloof in eigen mogelijkheden voor de burger; meer vrijheid voor professioneel handelen, minder bureaucratie; meer samenwerking met maatschappelijke organisaties, maar ook hier op basis van voor-wat-hoort-wat; geen marktwerking, maar tegenprestaties op basis van kennen en kunnen.

40

Noten

- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | van huishoudens en personen, Den Haag 2012, p. 110. | | Nederlandse ziekenhuizen, ES&B, 11 mei 2012, pp. 308-311. | | |
| 1 | CBS, <i>Welvaart in Nederland, Inkomens, vermogens en bestedingen</i> | 2 | Dumaij, A., Van Hulst, B. en Blank, J., <i>Groei-spurt productiviteit</i> | 3 | RVZ, 2010, <i>Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de</i> |

- nieuwe ordening, www.rvz.net, 2010.
- 4 Van der Woud, A. *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de 19e eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker 2010.
 - 5 WRR, *Vertrouwen in burgers*, Rapporten aan de regering nr. 88, Den Haag 2012.
 - 6 Stiglitz, J., Information and the change in the paradigm in economics (Nobel Lecture), *American Economic Review* (92) 2002, p. 469.
 - 7 WRR, *Belang en beleid*, Rapporten aan de regering nr. 45, Den Haag 1994; Wolfson, D.J., 'Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations', *Governance* (te verschijnen in juli 2012).
 - 8 CPB, *Rethinking retirement*, Den Haag 2009.
 - 9 Wolfson, D.J. 'Dreaming of a properly informed democracy', in: R. J. In 't Veld, ed., *Towards Knowledge Democracy*, Berlijn: Springer, 2010, pp. 37-48.
 - 10 Alford, J. *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Oxford: Palgrave MacMillan 2009.
 - 11 Breton, A. Organizational hierarchies and bureaucracies, *European Journal of Political Economy*, (11) 1995, pp. 411-440; Van Slyke, D.M., 'Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship', *Journal of Public Administration Research and Theory*, (17) 2007, pp. 157-187; Wolfson, D.J., 'Situational contracting: building reciprocity between rights and obligations', *Governance* (te verschijnen in juli 2012).
 - 12 Shapiro, S. & Guston, D. 'Procedural control of the bureaucracy, peer review and epistemic drift', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, (17) 2007, pp. 531-551.
 - 13 Le Grand, J., *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: University Press, 2003, p. 64.

Links = een kleine overheid, een polemiek

Is klein echt zo mooi?

PAUL DE BEER

De overheid is links, de markt is rechts. Dit cliché stelt Arjen van Witteloostuijn terecht aan de kaak in zijn prikkelende pleidooi voor een kleine overheid. Tegelijkertijd maakt hij echter dezelfde fout als zijn tegenstanders door te stellen dat links juist voor een kleine overheid zou moeten zijn. Daarmee maakt hij de omvang van de overheid — en daarmee ook die van de markt — tot een doel op zich. En dat is nonsens.

Om te beginnen is Van Witteloostuijn niet erg precies in wat hij bedoelt met ‘de overheid’. Hij maakt onderscheid tussen het beslag dat de overheid legt op de economie en de bemoei- en regelzucht van de overheid, maar suggereert ook dat beide sterk met elkaar samenhangen. Feitelijk gaat het bij de overheid om drie soorten activiteiten die weinig met elkaar te maken hebben, namelijk de overheid als dienstverlener, de overheid als herverdelers en de overheid als regelaar.

42 In het eerste geval verleent de overheid publieke diensten, zoals onderwijs, gezondheidszorg en sociale huisvesting. In de praktijk gaat het daarbij overigens meestal niet om de overheid zelf, maar om particuliere instellingen die door de overheid worden gefinancierd, zoals scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties. De overheid in deze betekenis omvat ongeveer 15% van het bruto binnenlands product.¹

De overheid als herverdelers int belastingen en sociale premies en keert die weer uit als sociale uitkeringen, toelagen en subsidies. De herverdelende overheid legt overigens geen beslag op het

bbp en gaat dus ook niet ten koste van de marktsector, aangezien het herverdeelde geld gewoon weer particulier wordt besteed. Deze herverdeling betreft ongeveer 16% van het bbp.

De overheid als regelaar ten slotte bemoeit zich met allerlei zaken van burgers en bedrijven. Dat varieert van het handhaven van de openbare orde en het bestraffen van misdrijven tot het reguleren van markten (mededingingswetgeving, minimumloon, ontslagrecht). De omvang van deze overheid is moeilijker in een getal uit te drukken, maar als we simpelweg alle ambtenaren en de rechterlijke macht bij elkaar optellen, dan komen we ook uit op zo’n 16% van het bbp.

Welke overheidsfunctie is volgens Van Witteloostuijn nu te groot? Dat wordt uit zijn pleidooi niet helemaal duidelijk, maar hij lijkt het toch vooral op de overheid als regelaar gemunt te hebben. Die ‘fnuikt (...) de innovatieve kracht van de economie’. Tegelijkertijd noemt hij ‘betwistbaarheid’ een centrale doelstelling en erkent hij dat markten juist een voorkeur hebben voor onbetwistbaarheid. Daarom moet de overheid ingrijpen met regels en toezichthouders om markten goed te laten functioneren. Een bemoeizuchtige overheid is dan ineens niet meer de vijand maar de hoeder van een gezonde economie.

Hiermee gaat hij nog voorbij aan het feit dat de sociale veiligheid — zijn andere centrale doel — helaas ook niet een vanzelfsprekend product van marktwerking is en dus om overheidsop-treden vraagt. Als je daarvoor regulering van de markt, zoals een minimumloon of ontslagbescherming, niet wenselijk acht, omdat ze de dynamiek belemmert, kom je al gauw terecht

Over de auteur Paul de Beer is redacteur van s&d

Noot zie pagina 43

bij de herverdelende rol van de overheid. Of Van Witteloostuijn die ook kleiner wil maken, is niet duidelijk. Maar het moet wel simpeler door aftrekposten en toeslagen in de inkomstenbelasting af te schaffen en de sociale zekerheid te vervangen door een negatieve inkomstenbelasting — feitelijk overigens ook een aftrekpost! Dat maakt het stelsel wel simpeler, maar kleiner en rechtvaardiger? Hier zou een zorgvuldige af-

Wie voor een kleine overheid pleit, kan niet aan de zorg voorbijgaan

weging op zijn plaats zijn van de voordelen van eenvoud tegenover het nadeel dat je, behalve op basis van hun inkomen, niet meer tussen burgers kunt differentiëren. Dat is een radicale breuk met de praktijk dat we in de verzorgingsstaat juist wel onderscheid willen maken tussen behoeftigen en niet-behoeftigen, werkwillenden en werkweigeraars, gezonden en zieken et cetera. Om dat in één keer overboord te zetten ter wille van de eenvoud vereist misschien toch iets meer argumentatie.

Over de overheid als dienstverlener heeft Van Witteloostuijn niets te melden — behalve in een noot waarin hij aangeeft dat voor de zorgsector ‘een afzonderlijke en diepgaande analyse nodig is’. Tja, wie kan het daarmee oneens zijn?

Nu is de zorg, met een beslag van 10% op het bbp, wel zo’n beetje de grootste en in ieder geval de snelst groeiende overheidssector. Wie voor een kleine overheid pleit — en daar de zorg ook toe rekent — kan dan ook onmogelijk aan de zorg voorbijgaan. Maar alle pogingen in de afgelopen decennia om de groei van de zorguitgaven tot staan te brengen zijn op niets uitgelopen.

En misschien is dat ook niet zo gek. Als je mensen vraagt wat ze het belangrijkste in hun leven vinden, dan noemen ze een goede gezondheid steevast als eerste. Naarmate we rijker worden lijken we zorg alleen maar belangrijker te gaan vinden. In economische termen is zorg een luxegoed, waaraan de uitgaven sneller stijgen dan het inkomen. Als dat het geval zou zijn bij een privaat goed, bijvoorbeeld vakanties of elektronica, zou Van Witteloostuijn dat waarschijnlijk zien als een bewijs van dynamiek en innovatie. Maar als een overheidsdienst groeit, simpelweg omdat we die zo belangrijk vinden, dan ‘frustreert [dat] aanpassing, ondernemerschap en vernieuwing’.

Een pleidooi voor een kleine overheid is mijns inziens even zinloos als een ongeclausuleerd pleidooi voor een grotere overheid.

Noot

- 1 Dit en de volgende percentages zijn berekend op basis van bijlage 9 bij het *Centraal Economisch Plan 2012* van het Centraal Planbureau.



Zuid-Afrika gaat rekeningrijden. Om de prachtige nieuwe snelwegen rond Johannesburg en Pretoria te mogen gebruiken zullen automobilisten voortaan geld moeten betalen. De provincie waarin Johannesburg en Pretoria liggen genereert ten minste een kwart van het opgetelde bnp van heel Afrika, maar de wegen rond de twee steden waren compleet dichtgeslibd.

De regering van president Thabo Mbeki besloot daarom een jaar of tien geleden dat miljarden randen geleend moesten worden om te kunnen investeren in infrastructuur. Behalve nieuwe wegen, kreeg de provincie een 'geïntegreerd openbaar vervoerssysteem' met de snelste trein van Afrika en betrouwbare gesubsidieerde busdiensten.

Een derde van de Zuid-Afrikanen moet nog altijd rondkomen van minder dan anderhalve euro per dag. Dus om de vooral door de rijken gebruikte wegen af te betalen besloot het regerende ANC volautomatische tolpoortjes neer te zetten: de gebruiker betaalt; het lijkt Nederland wel. Waar elders in Afrika wordt zo goed vooruit gedacht? Waar vind je zulk verantwoordelijk begrotingsbeleid?

Toch is een dwarsdoorsnede van de Zuid-Afrikaanse bevolking woedend over de invoering van rekeningrijden. Niet alleen de plaatselijke ANWB demonstreert — voorspelbaar — bij het ANC van president Zuma, ook de vakbondskoepel Cosatu — een strategische partner van het ANC — en de verzamelde oppositiepartijen zijn mordicus tegen de tolpoortjes. De vakbonden willen het systeem 'onwerkbaar' maken, zoals ze in de jaren tachtig in de strijd tegen de apartheid Zuid-Afrika 'onbe-

stuurbaar' maakten. Arbeiders en de jongbakken zwarte middenklasse worden volgens de bonden het hardst getroffen door het rekeningrijden.

Maar onder de oppervlakte speelt nog iets anders: de privatisering van de Zuid-Afrikaanse samenleving. Slechts zo'n 10% van de Zuid-Afrikanen betaalt inkomstenbelasting. En de mensen die betalen, maken steeds minder gebruik van de meest essentiële overheidsdiensten die je normaal gesproken voor je belastinggeld terugkrijgt.

Kinderen volgen particuliere scholen, bij ziekte wordt een privéziekenhuis bezocht, in nood bellen ze niet de politie maar drukken ze op de 'panic button' van een commerciële beveiligingsdienst en de saaie publieke televisie hebben ze al jaren terug ingeruild voor een spannender satellietpakket.

Zo is sinds het eind van de apartheid in 1994 een nieuwe tweedeling ontstaan: zij die voor hun basisvoorzieningen afhankelijk zijn van vaak falende maar goedkope overheidsdiensten en zij die graag wat extra betalen voor hoge standaarden die vroeger alleen voor witte mensen waren weggelegd.

Die ontwikkelingen zijn allemaal geruisloos en zonder al te veel morren verlopen. Maar rekeningrijden blijkt een brug te ver. Tot aan het grondwettelijk hof willen de tegenstanders doorprocederen om deze 'dubbele belastingheffing', zoals ze het noemen, terug te draaien. Het ANC houdt voet bij stuk. De tolpoortjes zijn tenslotte al gebouwd.

PETER VERMAAS

Correspondent voor NRC Handelsblad in Zuidelijk Afrika

Over *What Money Can't Buy* van Michael Sandel

Marktwerking heeft veel moraal uit de maatschappij gehaald, stelt Michael Sandel in een snel beroemd geworden boek. Anton Hemerijck hield een inleiding bij een lezing van de Amerikaanse filosoof en plaatst empirische kanttekeningen bij de goedbedoelde filosofische kritiek.

ANTON HEMERIJCK

'I believe in a market economy, not a market society', is een van de meest geciteerde uitspraken van Tony Blair om de zogeheten Derde Weg in de Europese sociaal-democratie van het midden van de jaren negentig te typeren, waartoe ook Wim Kok en later Gerhard Schröder zich bekeerden. Bill Clinton, die het Nederlandse poldermodel zag als de meest aansprekende verwerkelijking van de Derde Weg, was een ander gerenommeerd lid van de internationale politieke elite voor een 'markteconomie, maar niet een marktsamenleving', net als Nelson Mandela en de toenmalige Braziliaanse president en intellectueel Fernando Enrique Cardoso, die aan de basis stond van het grootste armoedebestrijdingprogramma ter wereld, de 'Bolsa Familia'.

Vijftien jaar later maakt Michael J. Sandel, politiek ster-filosof van Harvard University, de balans op van drie decennia geloof in devrije

markt in zijn nieuwe boek *What Money Can't Buy*. En zijn conclusie is niet mals: alle goede bedoelingen van Clinton ten spijt, de Verenigde Staten zijn wel degelijk verworden tot een marktsamenleving. Marktdenken, marktnormen en marktwaarden zijn diep in alle sferen van de Amerikaanse maatschappij doorgedrongen, zoals in het onderwijs, de volkshuisvesting, gezondheidszorg, sociale verzekeringen, opvoeding, procreatie¹, milieu en ook, zeer problematisch, in de toegang tot de 'onafhankelijke' rechterlijke macht. Er is sprake van een ingrijpende transformatie. Interessant is dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid voor de Nederlandse casus dezelfde conclusie trekt als Sandel in het recente rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving*.² Ook de WRR karakteriseert de hedendaagse Nederlandse maatschappij als een 'marktsamenleving', een sociale orde waarin marktmechanismen meer en meer zijn gaan domineren sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.

De timing van de publicatie van *What Money Can't Buy* is goed gekozen. Vier jaar na het faillissement van de investeringsbank Lehman

45

Over de auteur Anton Hemerijck is decaan en hoogleraar *Institutionele beleidsanalyse* aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam

Noten zie pagina 50

Brothers is overduidelijk dat we van doen hebben met een economische crisis van jaren dertig en jaren tachtig proporties. Diepe economische crises zijn veelal kritische momenten van politieke waarheid. In de nasleep van zowel de Grote Depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw, alsook van de stagflatiecrisis in de jaren zeventig, veertig jaar later, veranderde de maatschappelijke orde in de westerse wereld fundamenteel van karakter.

DE GEVOLGEN VAN ECONOMISCHE CRISES

De ervaringen van de depressie, massawerkloosheid, armoede, politieke polarisatie en instabiliteit en de catastrofe van de Tweede Wereldoorlog zette regeringen in West-Europa en Noord-Amerika aan tot de vestiging en uitbouw van de 'gemengde economie' na 1945. Voortaan aanvaardde de overheid een verantwoordelijkheid voor het 'temmen' van de financiële markten en het 'beteugelen' van de sociale risico's van de moderne industriële markteconomie. Met het allesoverheersende doel van politieke stabiliteit voorop werd gekozen voor een proactief en anticyclisch macro-economisch beleid, met de expliciete bedoeling om de vrijemarkteconomie 'in te bedden'. Dit project van 'ingebed liberalisme' was ongekend succesvol in termen van geopolitieke stabiliteit, economische groei, welvaartsontwikkeling, volledige werkgelegenheid (onder mannen weliswaar) en een meer evenredige inkomensverdeling, en dit alles met een breed gedragen maatschappelijke steun als politieke opbrengst.³ Petje af!

46 De hoge inflatie, grote werkloosheid en lage groei die zich in de nasleep van de oliecrisis in 1973 voordeden, vormden op hun beurt de aanleiding tot een politieke en intellectuele breuk met de sociaal-economische orde van de naoorlogse jaren. De tweede olieschok in 1979 zette definitief aan tot een maatschappelijk herontwerp. Waar de markt in de voorgaande periode van het 'ingebed liberalisme' gold als een beleidsobject dat beteugeld moest worden, werd nu marktwerking in de relatief korte tijd

van enkele decennia omarmd als de zaligmakende oplossing voor de problemen van de stagnerende verzorgingsstaat, de falende overheid en eurosclerose. De oplossing van het teveel aan collectieve regulering werd gevonden in liberalisering, privatisering, deregulering en verzelfstandiging, en de vervolmaking van de interne markt en de introductie van de EMU in 1999.⁴ En ook dit weer niet zonder succes. De inflatie werd beteugeld, financieringstekorten gingen omlaag, en overheidsschulden werden gesaneerd, met op termijn als gevolg mooie groeicijfers en fikse werkgelegenheidscreatie in de jaren negentig, zeker in Nederland en de vs, waarbij de spectaculaire banengroei in Nederland niet gepaard is gegaan met een navenant sterke toename van inkomensverschillen en armoede.⁵ Niet slecht!

Diepe economische crises zijn momenten van politieke waarheid

Anderzijds maakt dit beknopte historisch exposé duidelijk dat er niet zoiets bestaat als een regime voor alle seizoenen. Externe schokken, maar ook endogene maatschappelijke veranderingen zoals vergrijzing, klimaatverandering en technologische innovatie, leiden op gezette tijden tot fundamentele aanpassingen in de maatschappelijke orde. Staan we nu dan, in de nasleep van de wereldwijde kredietcrisis, na drie decennia ruim baan voor de markt, opnieuw aan de vooravond van wederom een ingrijpende transformatie van onze maatschappelijke orde, die verder reikt dan het 're-reguleren' van financiële markten? Aan deze prangende vraag levert Michael Sandel een belangwekkende moreel wijsgerige bijdrage.

Sandels *What Money Can't Buy* bestaat voor een belangrijk deel uit een staalkaart van goed gekozen, veelal verontrustende voorbeelden van de geleidelijke maar onstuitbare doorwerking van markttriumfalisme in het alledaagse

leven in de Verenigde Staten, en de daaraan verbonden sociale en politieke consequenties. Afschrikkend is bijvoorbeeld het verhaal van een moeder die voor een bedrag van \$ 10.000 een webadres van een particulier bedrijf op haar voorhoofd laat tatoeëren om de school van haar zoon te kunnen betalen. Een ander voorbeeld is het festival *Shakespeare in the Park*.

SHAKESPEARE IN THE PARK

Iedere zomer wordt in Central Park in New York het voor alle New Yorkers gratis toegankelijke toneelfestival *Shakespeare in the Park* georganiseerd. Dit festival is in de loop der jaren zo populair geworden dat ook gerenommeerde Amerikaanse filmsterren, onder wie Al Pacino en Julianne Moore, in de open lucht komen spelen. Met de inbreng van Hollywood is *Shakespeare in the Park* uitgegroeid tot een cultfestijn waar iedere New Yorker graag gezien wil worden. Maar om aan de gratis kaartjes te komen moeten belangstellenden van 's ochtends vroeg tot ver in de namiddag in de rij staan.

Natuurlijk hebben de zakenbankiers van Wall Street en de CEO's hier geen trek in en te weinig tijd voor. En daar hebben ze wat op gevonden. Zij betalen tegenwoordig New Yorkse daklozen veel geld om voor hen in de rij te staan overdag. Tegen de tijd dat de voorstelling begint, nemen de bankiers de plaatsen in van de daklozen. Bedelaars en bankiers tegelijk blij; Pasen en Pinksteren op één dag. Wat wil je nog meer.

Het morele bezwaar dat Michael Sandel inbrengt tegen deze spontaan ontstane marktpraktijk is tweeledig. Een eerste bezwaar betreft het aspect van verdelende rechtvaardigheid. Het is oneerlijk dat welgestelde New Yorkers voorrang kunnen kopen ten koste van minder vermogende toneelliefhebbers voor een publiektheater dat de stad New York juist voor alle burgers gratis openstelt. Een arme toneelacademiestudent die 's ochtends nog op school repeteert op de dag van de gratis voorstelling, en niet makkelijk de marktprijzen van de theaters op Broadway kan betalen gedurende

het reguliere seizoen, zeker niet als Al Pacino optreedt, wordt nu de kans ontnomen om één van zijn grote helden in het vak in actie te zien als Shylock in *The Merchant of Venice*.

De tweede bedenking van Sandel is de corrosie op de lange termijn van de Amerikaanse *civil society* en het publieke domein. In moreel opzicht gaat er iets essentieels verloren wanneer gratis openbaar theater verwordt tot een marktartikel. Dit maatschappelijke tekort gaat volgens Sandel verder dan de teleurstelling van de toneelschoolstudent die uit de markt wordt geprijsd. *Shakespeare in the Park* is een jaarlijkse openbare viering, een geschenk van het stadsbestuur aan de burgers van de stad, uit alle lagen, rangen en standen, leeftijdsgroepen, ongeacht

In het politieke centrum heerst algemene deceptie over het falen van markten en overheden

afkomst en etniciteit. Wanneer de openbare sfeer wordt gedegradeerd tot een private markt tast dit op termijn de maatschappelijke cohesie en politieke betrokkenheid aan. De burgerlijke maatschappij wordt gecorrumpeerd door het vrijemarkttriomfalisme.

Samen met de toegenomen ongelijkheid en armoede, leidt de sluipende uitholling van de Amerikaanse openbare ruimte tot verregaande sociale segmentatie, waarbij de welgestelde en de minder vermogende strata in toenemende mate afgescheiden levens gaan leiden. Michael Sandel noemt dit treffend de 'skyboxification of American social life'.

Het is het verdriet, in de woorden van mijn Vlaamse collega Frank Vandenbroucke, van de 'niet-samenleving'.⁶ Een van de perverse politieke consequenties hiervan is volgens Sandel de ongekende polarisatie in de Amerikaanse politiek de afgelopen twee decennia, die de Amerikaanse democratie nu dreigt te verlammen.

Michael Sandel constateert dat de naschok-

ken van de financiële crisis nochtans niet hebben geleid tot een fundamenteel debat over de morele grenzen van de vrije markt in de Amerikaanse maatschappij. De discussie hierover reikt niet veel verder dan een onvruchtbare confrontatie tussen de Occupy Wall Street-beweging en de Tea Party. In het politieke centrum heerst algemene deceptie over het falen van markten én overheden. Als aanzet tot een begin van een oplossing roept Sandel op tot een openbaar debat in de politiek, samenleving en het bedrijfsleven over de verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving, in relatie tot ideeën over het 'goede leven'. Dit is geen makkelijke opgave, omdat we volgens hem na dertig jaar ongebreidelde geloof in de vrije markt en het

Een fundamenteel debat over de morele grenzen van de vrije markt is tot nog toe uitgebleven

prestige van de economische wetenschap ook qua taal op achterstand staan. Sandel is van mening dat verbreiding en veralgemenisering van het schijnbaar neutrale begrippenkader van de neoklassieke economie gepaard is gegaan met een enorme verschraling in de politieke articulatie, argumentatie, overtuiging en verbeelding.

48 Alleen die onderwerpen worden toegestaan in politieke discussies die de toets van een marginale nutstheorie kunnen doorstaan. Om CO₂-uitstoot tegen te gaan is er bijvoorbeeld een markt gecreëerd voor het verhandelen van emissierechten, waarmee een boete (*fine*), die een morele veroordeling inhoudt, is getransformeerd in een zakelijke betaling (*fee*), waardoor de morele angel uit het duurzaamheidsdebat wordt gehaald. Omdat de efficiënte markthypothese voorwaardelijk is geworden, zijn we veel minder in staat dan voorheen om vanuit normatieve doelen over gedrag te spreken. Meest verbijsterend is misschien wel dat de ontmaskering van het vrijemarkttriomfalisme

in de financiële crisis het vertrouwen in marktwerking nauwelijks heeft geschaad. In feite heeft de financiële crisis overheden juist meer dan banken in diskrediet gebracht. Voorlopig althans.

KANTTEKENINGEN BIJ SANDEL

De verwevenheid van markt, politiek, moraal, en maatschappij roept veel vragen op. Ik wil twee kanttekeningen maken bij Sandels kritiek op de vrijemarktideologie. In de eerste plaats zijn markten geen natuurproducten, maar instituties van menselijke inventiviteit die door regelgeving (moeten) worden onderhouden. Markten zijn sociale instituties, gevormd door culturele tradities en verschillende vormen van politieke regulering. Hoewel de vrije markt door velen wordt gezien als een natuurlijk, soeverein en zelfregulerend fenomeen, zou ik willen benadrukken dat markten zijn gecreëerd door politieke regels en worden onderhouden door juridische systemen. Marktwerking kan zich onmogelijk ontwikkelen als eigendomsrechten niet publiek worden beschermd in een sterke rechtsstaat.

Vanuit dit perspectief zijn markten en overheden diepe 'institutionele complementariteiten' — zij hebben elkaar in de praktijk nodig. Liberalisering, privatisering, deregulering en verzelfstandiging moeten dan ook vooral worden opgevat als processen van maatschappelijke (her)ordering, gevoed door politieke voorkeuren en veranderende (wetenschappelijke en historische) inzichten.

De tweede kanttekening die ik wil maken betreft de methode van Sandel, waarmee ik als empirisch vergelijkende sociale wetenschapper minder goed uit de voeten kan. De validiteit van maatschappelijke spelregels kan niet alleen bepaald worden door de afleiding uit een hogere orde — filosofisch beredeneerde normen en waarden. De aanvaardbaarheid van instituties wordt net zoveel bepaald door de meer empirische beoordeling van de werkzaamheid van regelsystemen in het dagelijks leven. Ik

hecht veel waarde aan de empirische pragmatiek waarbij vraagstukken van normatieve legitimiteit gevoed worden door oordelen over praktische werkzaamheid en politieke haalbaarheid.⁷ En in dit opzicht is het verhandelen van CO₂-emissierechten zo gek nog niet en mogelijk zelfs te prefereren boven een minder makkelijk uitvoerbaar systeem van weliswaar moreel superieure internationale milieuboetes. Normatieve legitimering is zeker niet hetzelfde als effectiviteit in werkzaamheid en haalbaarheid, maar effectiviteit van instituties draagt wel degelijk bij aan legitimiteit.

Dat neemt niet weg dat voorbij de 'marktsamenleving' de groei van het bruto binnenlands product steeds minder een geschikte maatstaf is voor de 'beste prestaties' van het goede leven. Naast Michael Sandel komen ook economen, onder wie Nobelprijswinnaars Joseph Stiglitz en Amartya Sen, tot de conclusie dat de huidige economische crisis het gevolg is van drie decennia lang ongeclausuleerd marktdenken en -handelen. In hun rapport uit 2009 aan de toenmalige Franse president Nicolas Sarkozy, wijzen Stiglitz en Sen, samen met Jean-Paul Fitoussi, op de noodzaak om een nieuwe reeks sociale en economische indicatoren voor maatschappelijke vooruitgang. Stiglitz en zijn collega's wijzen op het belang van ontwikkeling tijdens de vroege kindertijd, de mate van rekenvaardigheid en geletterdheid onder volwassenen, toegang tot overheidsvoorzieningen, werkgelegenheid, huisvesting, vervoer, gezondheid, levensgeluk, de verhouding tussen werk en privé, armoede en milieufactoren als complementaire doelen. Hiermee sluiten ze als economen weer aan bij de bijdrage van John Maynard Keynes uit de jaren dertig.

In de huidige discussie over bezuinigingen of het stimuleren van de economie, wordt het gedachtegoed van Keynes gepresenteerd als alternatief voor de neoklassieke groeiagenda. Dit is niet correct: in *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) redeneerde

Keynes vanuit de politieke doelstelling van volledige werkgelegenheid naar economische instrumenten, en niet andersom. Hierin zit hem waarschijnlijk de naïviteit van de Derde Weg: zeker Blair ging ervan uit dat hoge economische groeicijfers verbonden met marktwerking gemakkelijk zouden kunnen worden aangewend, via een bredere belastinggrondslag, om de gezondheidszorg te verbeteren en kinderarmoede te bestrijden. Hij vergiste zich niet alleen in de kwetsbaarheid van het financiële kapitalisme; hij maakte het realisme van zijn sociaal-politieke voorkeuren afhankelijk van het succes van marktwerking. Voor Keynes daarentegen stonden inhoudelijke voorkeuren voorop en hij was zich veel meer bewust van de panische krachten — overdreven optimisme en pessimisme — in financiële markten, die daarom beteugeld moesten worden.

Volledige werkgelegenheid voor alleen mannen is al lang niet meer een afdoende beleidsdoel voor maatschappelijk welzijn; daarom hebben Stiglitz, Sen en Fitoussi het repertoire verbreed. Maar net als Keynes kiezen zij er welbewust voor om vanuit inhoudelijke doelen naar instrumenten en instituties te kijken en niet andersom. Het is wel erg spijtig om te moeten constateren dat we, naar analogie van de oliecrises van de jaren zeventig, toch een tweede bankencrisis lijken nodig te hebben om het institutionele tij van het te smalle spoor van de markteconomie naar de marktsamenleving achter ons te laten.

Ik steun Sandels pleidooi over een breed maatschappelijk debat over wat je wel of niet op de markt zou moeten kunnen kopen, maar dat moet niet alleen gaan over morele categorieën aan de hand van draconische voorbeelden. Belangrijker vind ik om hierbij diep in te gaan op de legitimiteit, effectiviteit en het probleemoplossend vermogen van instituties, zoals de EMU en hoe Europese integratie kan worden gestut door een bankenunie met reële Europese fiscale armslag op basis van bijvoorbeeld euro-obligaties.

Noten

- 1 Sandel gaat hierbij in op de grote vlucht die betaald draagmoederschap heeft genomen en geeft ook het voorbeeld van een stichting die drugsverslaafde vrouwen betaalt als ze zich laten steriliseren.
- 2 WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2012) *Publieke Zaken in de Marktsamenleving* (rapport 87). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 3 Ruggie, J.G. (1982) 'International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order', *International Organization*, 36 (2), pp. 379-415.
- 4 Streeck, W., & K. Thelen (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press; Hemerijck, A. (2009) 'The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism', in: A. Hemerijck, B. Knapen and van E. Doorne (eds.) *Aftershocks, Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 13-52.
- 5 Visser, J. and A. Hemerijck (1997) *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 6 Vandenbroucke, F. (2011) 'Geluk zonder doel', in: *Samenleving en Politiek*, februari 2011, nr. 2, pp. 4-15.
- 7 Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford: Westview Press.

De Europese Unie zal sociaal zijn of niet zijn

Tien jaar geleden kon de zoektocht naar een Europees sociaal beleid nog worden afgedaan als een nuttige maar niet noodzakelijke exercitie. Om louter economische redenen is een Europees sociaal beleid nu een kwestie van overleven voor de Europese Unie. Dit stelt Frank Vandenbroucke in zijn oratie, die hij donderdag 7 juni uitsprak vanwege zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Voor s&D schreef hij een ingekorte versie.

FRANK VANDENBROUCKE

De eurocrisis biedt een kans om 'het sociale Europa' op de agenda te zetten. Om dat met succes te doen zijn sterke en precieze argumenten nodig. *Waarom* moet sociaal beleid op de agenda van de Europese Unie staan? *Wat* staat dan vooraan op deze agenda? Het kan verrassen dat ik de vraag naar het waarom zo uitdrukkelijk stel. Dat is omdat een pleidooi voor een sociaal Europa geen intellectueel kasplantje mag zijn dat alleen in de beschermde omgeving van welmenende gelijkgezinden gedijt. Daarom leg ik in dit artikel vier mogelijke argumenten voor Europees sociaal beleid kritisch onder een vergrootglas.

Die kritische doorlichting leidt tot het besluit dat de muntunie een Europa-brede basisconsensus over het gewenste sociale model noodzakelijk

maakt. Het Europese financiële bestel staat nu voor brandende kortetermijnproblemen, maar op iets langere termijn is een 'sociale unie' een overlevingskwestie, net zoals een begrotingsunie een overlevingskwestie is. Naast een verstandig begrotingspact moet dus ook een sociaal pact afgesproken worden. Sociaal investeringsbeleid moet daarbij hoog op de agenda staan. In een 'sociale unie' gaat het ook over de vraag wat de lidstaten aan elkaar verschuldigd zijn en wat ze van elkaar mogen eisen. De prangende vraag is of en hoe we 'wederkerigheid' kunnen inbouwen in institutionele relaties *tussen* lidstaten, zoals sociaal beleid *binnen* elk van de lidstaten steunt op wederkerigheid tussen mensen.

51

SOCIALE DUMPING EN SOEVEREINITEIT

Vier argumenten kunnen aangevoerd worden om een Europees sociaal beleid te bepleiten. Eén: er is een dam nodig tegen sociale dumping

Over de auteur Frank Vandenbroucke was minister in Belgische regeringen en is nu verbonden aan de Universiteit van Leuven, Antwerpen en Amsterdam

Noten zie pagina 61

binnen Europa. Twee: de sociale soevereiniteit van de lidstaten moet hersteld worden. Drie: Europese sociale afspraken zijn een onvermijdelijk gevolg van de muntunie. Vier: het gaat om de ziel zelf van het Europese project.

Het eerste argument is het oudste. Tijdens de voorbereiding van het Verdrag van Rome leefde al de vraag of economische integratie een negatieve invloed zou hebben op de lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming in de landen die daarin het verste stonden — de vraag dus of sociale dumping zich zou voordoen. Het Ohlin-rapport van 1956 stelde dat die vrees niet gewettigd was en dat sociale harmonisatie niet nodig was. Dat de lidstaten een eigen munt behielden, was een belangrijk punt in de argumentatie. Sociale dumping is tot op heden inderdaad meer vrees gebleken dan realiteit, ook bij de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie. Geleidelijk bleek dat niet zozeer de concurrentiedruk de beleids marge van de lidstaten versmalde, maar wel het juridische keurslijf van de geïntegreerde markt.

Welvaartsstaten zijn gebouwd op nationale solidariteitskringen, waarbij duidelijk afgebakend wordt wie lid is van de kring en wie niet; lidmaatschap brengt een wederkerigheid van rechten en plichten mee. Economische integratie op basis van vrijemarktprincipes en grensoverschrijdende mobiliteit van mensen en diensten staan daar haaks op. Sterker, er is een intrinsiek conflict tussen een logica van 'opening' in de Europese verdragen en de logica van 'begrenzing' waarop nationale welvaartsstaten gebaseerd zijn, zo stellen wetenschappers als Fritz Scharpf, Stephan Leibfried en Maurizio Ferrara.

'Opening' impliceert dat je een Bulgaar in Nederland dezelfde sociale rechten geeft als een Nederlander, zonder daar al te strenge nationale voorwaarden aan te koppelen. 'Begrenzing' impliceert dat tegenover sociale rechten sociale plichten staan die je binnen een nationaal systeem eerst voldoende moet opbouwen. De logica van 'opening' zou toelaten dat Nederlanders in België ongeremd kunnen shoppen in

de gezondheidszorg, gedekt door Nederlandse zorgverzekeraars, ook al zou dat de planning van het aanbod in België en de tariefafspraken doorkruisen. De logica van 'begrenzing' houdt in dat nationale overheden hun gezondheidszorg mogen beschouwen als een dienstverlening die noch voor de eigen bevolking noch voor buitenlanders een open en vrije markt vormt. Het punt is niet alleen dat dit conflict bestaat; het punt waar Scharpf op hamert is dat de institutionele architectuur van de EU van dien aard is dat dit conflict stelselmatig wordt beslecht in het voordeel van economische integratie en mobiliteit, en in het nadeel van nationale sociale soevereiniteit en gemeenschapsvorming.¹

Sociale dumping binnen Europa is meer vrees gebleken dan realiteit

De Europese verdragen en basiswetgeving laten wel een duidelijk onderscheid toe tussen zuivere 'solidariteitsactie', georganiseerd door overheden, en zuivere 'economische actie', georganiseerd door bedrijven. Maar, aldus Leibfried, de scheidslijn tussen het organiseren van solidariteit en economische bedrijvigheid is minder duidelijk in de brede grijze zone waar sociaal beleid en marktprincipes gelijktijdig optreden.² Met name in de Europese gezondheidszorg is dat op grote schaal het geval.

De analyses van Scharpf en Leibfried inspireerden me tien jaar geleden om een 'horizontale sociale clausule' voor te stellen, om het belang van solidariteit als ordenend principe sterker te benadrukken; zo zou bijvoorbeeld het Hof van Justitie een duidelijke richtingaanwijzer krijgen.³ Dat pleidooi werd actief ondersteund door Anne Van Lancker en andere progressieve leden in de Europese Conventie (2002-2003). Uiteindelijk mondde dit uit in artikel 9 TFEU van het Verdrag van Lissabon.

Alhoewel deze kwestie belangrijk is, denk ik in tegenstelling tot Scharpf dat de institutionele architectuur van de EU vandaag de dag



niet systematisch en altijd leidt tot ongeremde liberalisering en mobiliteit.⁴ De EU is meer vatbaar voor politieke bijsturing dan deze deterministische analyse suggereert. Dat bleek bij het debat over de dienstenrichtlijn, waarin het Europees Parlement de vergaande liberalisering voorgesteld door Bolkestein heeft bijgestuurd. Dat blijkt ook uit de Europese richtlijn van 2011 inzake de gezondheidszorg, die het evenwicht tussen grensoverschrijdende patiëntenrechten en de nationale aansturing van gezondheidszorg bewaakt.

De stelling dat de EU niet toelaat dat lidstaten een evenwicht zoeken tussen het toekennen van sociale rechten en integratie-eisen, lijkt me dan ook onjuist. De problemen die op dit vlak bestaan hebben meer te maken met de implementatie van het beleid dan met de grondslagen ervan. Bijvoorbeeld, als schijnzelfstandigheid voor buitenlanders in België een toegangspoort vormt tot de bijstand, dan komt dat ook doordat België zwak optreedt ten aanzien van schijnzelfstandigheid.

Dat wil niet zeggen dat de juridische soevereiniteit van de lidstaten — of de rol van nationale sociale partners — op kritische punten niet bewaakt moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kunnen handhaven van nationale regels met betrekking tot minimumlonen, die omzeild kunnen worden door grensoverschrijdende detachering van werknemers. Als dat gebeurt, krijg je inderdaad dumpingpraktijken. Om de sociale soevereiniteit van lidstaten op dit punt sterker te beveiligen, is bijkomend politiek initiatief wenselijk.

54

DE GEVOLGEN VAN DE MUNTUNIE

Het Ohlin-rapport ging ervan uit dat sociale harmonisatie nooit aan de orde zou zijn omdat uiteenlopende sociaaleconomische ontwikkelingen gecorrigeerd zouden worden door wijzigingen in de wisselkoersen. Binnen de eurozone gaat die veronderstelling niet meer op. Ik illustreer de gevolgen hiervan aan de hand van een schema van Paul De Grauwe.⁵ Ik richt

de blik daarbij op de langere termijn en niet op de brandende kortetermijnproblemen die nu voorliggen, zoals de nood aan gemeenschappelijke Europese actie om de financiële markten te stabiliseren (waarvoor een bankunie en maatregelen zoals euro-obligaties nodig zijn).

De economische theorie leert dat de lidstaten van een muntunie geconfronteerd worden met een onvermijdelijke afruil tussen drie uitgangspunten. Ten eerste: de economische ontwikkeling in de lidstaten moet voldoende gelijke tred houden. Er moet dus 'symmetrie' zijn. De leden van een muntunie kunnen uiteenlopende ontwikkelingen op het vlak van lonen en prijzen immers niet corrigeren door hun wisselkoersen aan te passen. Ten tweede: als de economische ontwikkeling toch verschillend is, dan moeten de deelnemende landen over voldoende 'binnenlands' aanpassingsvermogen beschikken om weer in de pas te gaan lopen. Er moet dus 'interne flexibiliteit' zijn. Concreet gaat het over loonflexibiliteit en/of over migratie: lonen moeten kunnen worden verlaagd of mensen die geen werk vinden in hun eigen land moeten bereid zijn te verhuizen. Ten derde: de nood aan intern aanpassingsvermogen kan verzacht worden als budgettaire overdrachten mogelijk zijn tussen de lidstaten van de Unie. Dergelijke budgettaire overdrachten kunnen de economie stabiliseren wanneer een land getroffen is door een crisis die zich elders niet of minder voordoet, maar ze mogen geen vrijgeleide zijn om uit de pas te blijven lopen. Het gaat dus niet over blijvende overdrachten tussen landen met de bedoeling inkomens te herverdelen. De doelstelling is tijdelijke stabilisatie. Bijvoorbeeld, een Europese cofinanciering van werkloosheidsuitkeringen gedurende een eerste fase van werkloosheid (dus niet de langdurige werkloosheid) die geactiveerd wordt wanneer de kortlopende werkloosheid in een land boven een bepaald niveau uitstijgt. Een dergelijke cofinanciering zou eerder stabiliserend werken dan permanent herverdelend, waarmee niet gezegd is dat dit een realistisch of gemakkelijk toepasbaar voorbeeld is. De Verenigde Staten

zijn een muntunie waarin niet alleen veel meer arbeidsmarktflexibiliteit en migratie is dan in de EU, de stabiliteit wordt ook ondersteund door overdrachten tussen de staten en een zwaar wegend federaal budget. Daarom worden de VS meestal als een voorbeeld van een stabiele muntunie beschouwd.

Lidstaten van een muntunie kunnen afspraken maken om te voorkomen dat economische ontwikkelingen te zeer uiteen gaan lopen. Ze kunnen daartoe een 'preventieve bewaking' opzetten van de nationale begrotingen, de nationale loonkostontwikkelingen et cetera. Dat is wat de Europese Unie met name sinds 2010 probeert te doen. Zo is nog een bijkomende afruil mogelijk: in de mate dat preventieve bewaking onevenwicht (asymmetrie) effectief voorkomt, is er minder nood aan een combinatie van interne flexibiliteit en stabiliserende overdrachten. Hoe beter het preventieve bewakingssysteem werkt, hoe minder behoefte er is aan flexibiliteit en/of budgettaire overdrachten.

Lidstaten kunnen voorkomen dat de economische ontwikkelingen te zeer uiteenlopen

Een muntunie moet niet noodzakelijk een klassieke 'natiestaat' vormen, maar er is wel een akkoord nodig over de drie vragen waar de afruil om draait. Hoe groot is de bereidheid om ongelijke economische ontwikkeling te voorkomen door streng toezicht? Hoe ver willen lidstaten gaan in de flexibiliteit? Willen de lidstaten afspraken maken over stabiliserende overdrachten? Dat zijn geen maatschappelijk neutrale keuzes: het gaat over een maatschappijmodel.

De flexibiliteit waar het hier over gaat behelst moeilijke en pijnlijke aanpassingsprocessen, zoals het rechtstreeks verminderen van lonen (eerder dan de omweg van een muntdepreciatie en hogere inflatie), of het gemakkelijk migreren

van mensen die op zoek zijn naar werk. Vaak wordt flexibiliteit ook in verband gebracht met soepele ontslagprocedures. Ik ben een voorstander van niet al te rigide arbeidsmarkten, maar er zijn vormen van flexibiliteit die tot grote onzekerheid leiden en de kwaliteit van het werk aantasten. Flexibiliteit heeft vele betekenissen en is maatschappelijk niet neutraal. Ook budgettaire overdrachten zijn vanzelfsprekend geen louter technisch instrument. In theorie behoeft een muntunie alleen maar tijdelijke, stabiliserende overdrachten, als men de nood aan flexibiliteit wil verminderen. Maar in de praktijk leiden budgettaire overdrachten ook tot herverdeling: dat is niet neutraal.

Symmetrie nastreven is ook geen maatschappelijk kleurloze optie. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt, terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden nationale of regionale arena's is naïef. Anderzijds is het *a priori* niet evident dat er een vergaande sociale convergentie nodig is om economische symmetrie te garanderen. Men gaat er nogal gemakkelijk van uit dat de Unie erover moet waken dat de pensioenleeftijd in alle lidstaten gekoppeld wordt aan de levensverwachting *omwille van de symmetrie die nodig is in de muntunie*. Om dat punt hard te maken heb je een batterij argumenten nodig. Ik verdedig in dat verband de volgende stelling: als je deze batterij argumenten hanteert, dan gelden ze niet alleen voor een 'pensioenonevenwicht' in de Unie, maar ook voor een 'scholingsonevenwicht'. Ruim een op drie Spanjaarden tussen 25 en 34 jaar heeft niet meer dan een diploma van lager secundair onderwijs; in Duitsland geldt dat voor minder dan een op de zes mensen in deze leeftijdscategorie. Dat de Spaanse scholingsstructuur zo verschilt van de Duitse is even bedreigend voor de toekomstige symmetrie als het feit dat Duitsers en Spanjaarden op een andere leeftijd met pensioen gaan. In het huidige debat hoor je dat geluid niet.

Wat leert de analyse van de muntunie over de sociale dimensie die de Europese Unie nodig heeft? Je kunt hieruit geen precieze conclu-

sies trekken over het sociale beleid dat de EU zou moeten ontwikkelen. Je kunt echter wel aangeven over welke elementen de lidstaten van de eurozone het met elkaar eens moeten worden. De muntunie dwingt tot een basisconsensus over sociale grondslagen van het Europese samenlevingsmodel. Consensus over de mate waarin we 'interne flexibiliteit' willen verzoenen met zekerheden die we mensen willen bieden, bijvoorbeeld met betrekking tot hun loon, hun arbeidscontract, het land waar ze werk zullen vinden. Zijn we in staat grensoverschrijdende overdrachten te organiseren, of kan de vrees dat die 'misbruikt' zouden worden door lakse regeringen om noodzakelijke hervormingen uit te stellen niet weggelaten worden? Op welke domeinen achten we sociale convergentie nodig (omwille van de muntunie), en in welke mate willen we die ook? Convergeren is geen neutrale oefening; de vraag is in welke richting je wilt convergeren. Dergelijke vragen zijn niet technisch. Inzake de pensioenleeftijd gaat het over de betekenis van sociale vooruitgang en vitaliteit.

56 De meningen over dit alles zullen nooit volledig overeenkomen. Maar om politieke knopen door te hakken en tot samenhangend beleid te komen, moet wel minimale eensgezindheid tot stand komen. Op een louter wetenschappelijke of technocratische basis kom je daar niet uit. Veronderstel dat iemand zich in de discussie over 'symmetrie' mengt met de volgende stelling: 'Ik heb mijn twijfels bij sommige van de argumenten die de band tussen economische symmetrie en pensioenleeftijd ondersteunen, maar ik geloof wel dat de lage minimumlonen in Duitsland druk zetten op de minimumlonen in andere landen.' Wetenschappelijk kun je over al deze stellingen zeer lang discussiëren. De Europese Unie is echter geen wetenschappelijke instelling maar een politieke entiteit die een breed draagvlak nodig heeft. Zou het vanuit dat oogpunt van politieke legitimiteit niet verstandig zijn om zowel het eerste punt (pensioenleeftijd) als het tweede punt (minimumlonen) ter harte te nemen, en

te onderzoeken hoe rond beide een draagvlak en realistisch beleid mogelijk zijn?

Een minimale consensus is dus nodig over de *doelstellingen* van een Europees sociaal model. Maar vervolgens moet ook een antwoord gegeven worden op een complex probleem van *wederkerigheid*. Als er in de muntunie een onevenwicht ontstaan is, hoe verdeel je dan de inspanning die nodig is om het aanpassingsproces tot een goed einde te brengen? De gedachte dat zulke aanpassingsprocessen eenzijdig georganiseerd kunnen worden ('de Spanjaarden moeten al hun problemen maar zelf oplossen') is economisch even naïef als de gedachte dat geen aanpassingsproces nodig is.

Op louter economische basis betoogt Jean Pisani-Ferry dat je de aanpassing van de Zuid-Europese economieën niet als een eenzijdig proces kunt behandelen.⁶ Aangezien er een gemeenschappelijk belang is bij een succesvol aanpassingsproces, zou ieder dus zijn deel moeten doen. Duitsland zou een iets hogere inflatie moeten aanvaarden, om de noodzakelijke

De EU is geen wetenschappelijke instelling; er moeten politieke knopen worden doorgehakt

aanpassing van het loon- en prijspeil in Spanje haalbaar te maken (mits de prijsstabiliteit in de eurozone in het geheel gegarandeerd wordt, en mits Spanje van deze context ook gebruikmaakt om structurele hervormingen door te voeren).

Dezelfde redenering geldt op het budgettaire vlak (de Noord-Europese regeringen moeten volgens Pisani-Ferry *overkill* vermijden) en inzake loonontwikkeling (de Noord-Europese regeringen moeten loonstijgingen aanvaarden die aanzienlijk uitstijgen boven die van het eerste euro-decennium; dat ondersteunt overigens ook een pleidooi voor hogere Duitse minimumlonen). *Wederkerigheid* betekent dat je een verantwoordelijkheid voor een probleem

deelt, op basis van duidelijke afspraken en wederzijdse inspanning. Wederkerigheid betekent dat je de last van een economische aanpassing — bijvoorbeeld het herstel van competitiviteit — niet volledig bij één partner legt. Dit voorbeeld is technisch-economisch; hierna geef ik een voorbeeld op het domein van de armoedebestrijding, dat een complexer probleem van solidariteit stelt.

De sociale dimensie is de ziel van het Europese project

Ik geloof in wederkerigheid als bindmiddel tussen mensen in de samenleving. In een pleidooi voor wederkerigheid contrasteerde ik de *homo reciprocans* ooit met de *homo economicus*: de *homo reciprocans* ziet graag 'iets terug' voor 'zijn geld', maar hij hanteert geen kruidenierschaal. Hij vindt de eigen verantwoordelijkheid van mensen belangrijk, maar hij is ook vatbaar voor mededogen wanneer andere mensen erg kwetsbaar zijn, ook al zou hij die kwetsbaarheid misschien kunnen wijten aan eigen keuzes die deze andere mensen ooit gemaakt hebben. Hij is bereid om netto-gever te zijn en te blijven in de samenleving, op voorwaarde dat hij weet dat met 'zijn geld' maatschappelijke problemen, zoals armoede en werkloosheid, daadwerkelijk aangepakt worden. Hij wil weten dat er 'geen bodemloze emmers worden gevuld'. Wederkerigheid is zo het cement van de samenleving.⁷

Kan wederkerigheid een betekenisvol begrip zijn in de verhoudingen tussen lidstaten van een unie? De vraag is complex, omdat meerdere kwesties door elkaar lopen. Wat is de 'individuele' verantwoordelijkheid van lidstaten wanneer een economisch onevenwicht ontstaat? Waar stopt de individuele verantwoordelijkheid van lidstaten en is 'collectieve ondersteuning' nodig, via Europese fondsen of schuldgaranties? Hanteren we een louter principiële moraal ('de zondaars' moeten bestraft worden omdat ze

zondaars zijn) of hebben we oog voor de gevolgen van onze moraal (het al te streng bestraffen van de zondaars kan ook de heiligen in problemen brengen)?

De eurozone moet niet noodzakelijk 'een land' vormen. Maar de gelaagde politieke entiteit die de Unie hoe dan ook zal worden, moet wel op een duurzame basisconsensus kunnen steunen over de doelstellingen van het Europese sociale model en de principes van wederkerigheid die daarin gelden. Toen ik in de Den Uyl-lezing van 1999 een lans brak voor een Open Methode van Coördinatie voor de sociale politiek, was mijn argument dat dit zou toelaten om inhoud te geven aan de doelstellingen van het Europese sociale model. Wat tien jaar geleden misschien een luxediscussie was, is in het licht van de eurozone een noodzaak.

HET SOCIALE MODEL ALS KERN VAN HET POLITIEKE PROJECT EUROPA

De drie argumenten die de revue passeerden gaan uit van de EU als een niet-sociaal gegeven. De noodzaak om een sociale dimensie te ontwikkelen kan hier functioneel uit worden afgeleid: functioneel met het oog op de bescherming van nationale welvaartsstaten tegen dumping en/of het verlies aan sociale soevereiniteit, functioneel met het oog op het welslagen van een muntunie. Je kunt ook een vierde argument aanvoeren dat van een andere aard is: de sociale dimensie is de ziel van het Europese project. Voor Habermas is de verdediging van 'a European way of life' tegen de druk van globalisering de essentie van het Europese project.⁸ Met 'a European way of life' (een uitdrukking van Lionel Jospin) vat Habermas een levenswijze samen die gekenmerkt wordt door sociale, politieke en culturele insluiting en sterke welvaartsstaten. Op zichzelf leidt zo'n pleidooi niet tot een precieze opvatting over de rol die de EU moet spelen in het sociale beleid van de lidstaten. Habermas gaat ervan uit dat nationale welvaartsstaten door globalisering in de verdrukking komen. Zijn visie kan gelezen

worden als een perspectief waarin de Europese Unie niet alleen de doelstellingen maar ook de taken van nationale welvaartsstaten in toenemende mate overneemt.

Dat de Europese Unie zich de doelstellingen van nationale welvaartsstaten eigen moet maken en de lidstaten bij de les moet houden (bijvoorbeeld wat betreft armoedebestrijding), maar met respect voor subsidiariteit en diversiteit, was een kernidee van de Open Methode van Coördinatie die gelanceerd werd op de Top van Lissabon in 2000. De voorbije tien jaar klonk onafgebroken de kritiek dat deze methode te zwak was. Veronderstel dat we daar *harder* in zouden worden, wat zou dat betekenen voor het Europese project? Bea Cantillon, Tim Goedemé, Anne van Lancker, Natascha Van Mechelen en ik hebben deze vraag op scherp gesteld door het volgende voorstel te simuleren: stel dat de EU alle lidstaten *verplicht* om een minimale inkomensbescherming in te voeren die de armoede, zoals we die meten in de 'open coördinatie', volledig zou uitbannen, welke inspanning impliceert dat dan? ⁹

De vereiste herverdelingsinspanning om zo'n armoededoelstelling te realiseren zou sterk uiteenlopen: in Bulgarije, Spanje, Litouwen en Roemenië zou de inspanning twee keer zo groot zijn als in Frankrijk, Tsjechië of Hongarije. De landen die de grootste herverdelingsinspanning zouden moeten doen zijn allemaal Zuid-Europese of Oost-Europese lidstaten. Daar zijn ook de armste lidstaten van de EU bij. Maar er zijn ook relatief arme lidstaten waar de bijkomende herverdelingsinspanning (die nodig is om de armoede weg te werken) veel beperkter zou zijn.

58

Dit is een louter theoretische rekenoefening, maar ze illustreert twee harde gegevens. Ten eerste is het sociale beleid in sommige lidstaten veel efficiënter dan in andere lidstaten. Als je vaststelt hoe hoog de armoede blijft in Spanje en Griekenland ondanks de sociale uitgaven die daar plaatsvinden, dan kun je alleen maar besluiten dat het sociale beleid daar erg inefficiënt is. Ten tweede is de ongelijkheid tussen de lidstaten enorm. Dat laatste brengt me bij een

Europese realiteit die vaak onderschat wordt. In de Europese Unie is de inkomensongelijkheid even groot als in de Verenigde Staten, ze neemt alleen een heel andere vorm aan. Hoewel de inkomensongelijkheid binnen de Europese lidstaten over het algemeen veel beperkter is dan de ongelijkheid binnen de Amerikaanse staten, is de ongelijkheid tussen de Europese lidstaten veel groter dan de ongelijkheid tussen de Amerikaanse staten. Zolang de Europese Unie een verzameling lidstaten was zonder gemeenschappelijke sociale lotsbestemming konden we het ons veroorloven om dit over het hoofd te zien.

Het Europees-Amerikaanse contrast geldt overigens niet alleen voor de gemiddelde inkomens in de (lid)staten, het geldt ook voor de bodem van de sociale bescherming. Het minimumloon ligt in de vs op een erg laag maar relatief uniform peil, ondersteund door een federaal minimumloon van \$ 7,25 per uur. Het Bulgaarse minimummaandloon is \$ 122, wat zelfs naar Amerikaanse standaarden bijzonder weinig is, en bedraagt daarmee minder dan 10% van ons minimum-

De inkomensongelijkheid in de EU is even groot als die in de vs

loon. De laatste uitbreiding van de Unie speelt daarin natuurlijk een belangrijke rol. Als je de koopkracht vergelijkt, dan zijn 'rijke' Roemenen arm in vergelijking met 'arme' Nederlanders.

Deze observaties leiden tot twee principiële vragen. Primo: moet de doelstelling van een sociale Europese Unie zijn dat de pan-Europese inkomensverdeling rechtvaardiger wordt, of moet een sociale Europese Unie ervoor zorgen dat de nationale inkomensverdelingen rechtvaardiger worden? Moet de Europese Unie erover waken dat de positie van ('rijke' en 'arme') Roemenen verbetert ten aanzien van de positie van ('rijke' en 'arme') Nederlanders, of moet ze erover waken dat 'rijke' Roemenen voldoende herverdelen naar 'arme' Roemenen? Secundo: hoe ver reikt de eigen verantwoordelijkheid van

de lidstaten om daarin vooruitgang te boeken? Als we van armere lidstaten een grotere inspanning eisen om hun interne inkomensverdeling te verbeteren, hebben ze dan recht op externe Europese ondersteuning? Moeten ze daarvoor Europese fondsen krijgen? Of zou dat leiden tot het 'exporteren van falend beleid' door sociaal inefficiënte landen — zoals Spanje?

Een 'sociaal Europa' kan niet langer worden gereduceerd tot 'nationale cohesie'

Op geen van deze vragen is een eenduidig antwoord mogelijk: zowel pan-Europese cohesie als nationale cohesie zijn belangrijk. Rijkere lidstaten van de Europese Unie moeten solidariteit opbrengen voor armere lidstaten, maar lidstaten zijn zelf ook verantwoordelijk voor de sociale resultaten van hun beleid. Dat dubbele perspectief is eigen aan het Europese project. Historisch heeft de Europese Gemeenschap altijd twee doelstellingen in het vaandel gedragen: nationale cohesie én pan-Europese cohesie. Met het oog op pan-Europese cohesie is ook het zogenoemde Europese cohesiebeleid ontwikkeld. Debatten over een 'sociaal Europa' situeerden de doelstelling daarvan als vanzelfsprekend vooral op het nationale terrein: het ging om het bewaken of verbeteren van de nationale sociale samenhang. Nu denk ik dat men 'sociaal Europa' vandaag niet langer kan en mag reduceren tot 'nationale cohesie'.

Uit de simulatie van een radicale Europese anti-armoedenorm, die een doelstelling uit de sfeer van het nationale sociale beleid vertaalt in een bindende Europese richtlijn, volgt dat een dergelijke doelstelling stuit op een complex maar onvermijdelijk probleem van institutionele wederkerigheid. Enerzijds zou de EU de armste lidstaten moeten helpen om zulke doelstellingen waar te maken, maar anderzijds zijn lidstaten zelf ook verantwoordelijk voor

de daadkracht en de efficiëntie van hun sociale beleid en de armoede in hun land. Daarin vooruitgang boeken lukt alleen als we een vruchtbare spiraal op gang brengen waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de interne nationale cohesie toenemen. Dat is de allereerste opdracht voor een 'sociaal Europa'.

DE AGENDA: SOCIAAL INVESTEREN

De functionele eisen van een muntunie en de principiële stelling dat de kern van het Europese project een sociaal model is, wijzen in dezelfde richting: een sterkere consensus zoeken over de inhoud van het Europese sociale model is vandaag de dag geen luxe-oefening meer, maar een noodzaak. Nog anders gezegd: het afstemmen van economische strategieën veronderstelt een minimale afstemming van sociaal beleid. De idee dat het economische beleid supranationaal bepaald wordt terwijl het sociale beleid vorm krijgt in netjes daarvan afgescheiden nationale arena's heeft vele jaren het denken over de EU bepaald, maar is een recept voor groeiend verlies aan sociaal sturingsvermogen in de lidstaten, verlies dat niet gecompenseerd wordt door méér Europees sturingsvermogen. Afstemming van sociale strategieën kan echter niet betekenen dat Europa een sociale eenheidsworst wordt. Afstemming is ook niet strijdig met de idee dat de sociale soevereiniteit van de lidstaten op specifieke domeinen (bijvoorbeeld het handhaven van minimumlonen, het organiseren van gezondheidszorg) gevrijwaard wordt: lidstaten moeten in staat zijn om de verantwoordelijkheid die ze dragen effectief op te nemen. Tot waar de sociale afstemming moet gaan, hoe je ze democratisch moet aansturen, in welke mate je daarbij onderscheid moet maken tussen EU-lidstaten die tot de eurozone behoren en EU-lidstaten die daar niet toe behoren, zijn geen eenvoudige vragen. Ze zijn urgenter dan ooit.

Hoe brengen we een vruchtbare spiraal op gang, waarbij zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie toeneemt? Als de Europese Unie vandaag een 'pact' nodig heeft om haar

doel op de lange termijn vast te leggen in een geest van wederkerigheid, dan is het een sociaal investeringspact, zo betogen Anton Hemerijck, Bruno Palier en ik.¹⁰ De sociale investeringsgedachte is niet nieuw, maar de argumenten die een decennium terug op tafel lagen om het sociale beleid sterker op te vatten als een investeringsbeleid in menselijk kapitaal en in het aanpassingsvermogen van gezinnen en individuen zijn vandaag nog even actueel. Zo'n investeringsbeleid impliceert een hervormingsgerichte agenda en een dynamische publieke sector. De agenda draait rond zes assen: kinderopvang, opleiding en onderwijs, de combinatie van gezin en arbeid, later en flexibel met pensioen gaan, van migratie een succes maken, een efficiënte samenhang van minimale inkomensbescherming en emanciperende dienstverlening.¹¹

Sociaal investeren is een langetermijnagenda. Het is naïef te denken dat daarmee de kortetermijnproblematiek van de economisch-financiële crisis opgelost wordt. De uitdaging is de korte en de lange termijn met elkaar te verbinden. Het budgettaire beleid van de lidstaten voor de korte termijn zou de doelstellingen van een sociaal investeringsbeleid op de lange termijn moeten ondersteunen, eerder dan deze te ondermijnen. Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de uitgaven is daarbij belangrijk. Bovendien moet de EU een gezamenlijk perspectief scheppen. De lidstaten die vandaag zware budgettaire inspanningen moeten doen om hun schulden te verminderen (en die vaak ook te kampen hebben met een zwakke uitvoering van de sociale investeringsgedachte uit de oorspronkelijke Lissabon-agenda) moeten daarvan een succes kunnen maken. Dat succes veronderstelt hervormingen maar ook ondersteuning door de andere lidstaten en door de EU. Ik verwijz naar het pleidooi van Pisani-Ferry voor een meer evenwichtige aanpak van het macro-economische aanpassingsproces, naar de noodzaak om de bankencrisis Europees aan te pakken en collectieve actie te realiseren met betrekking tot de overheidsschuld, zoals door de uitgifte van euro-obligaties. Het mobiliseren

van de Europese fondsen moet landen die een effectief sociaal investeringsbeleid willen doorvoeren daartoe ook beter in staat stellen.

De muntunie, en bij uitbreiding de hele Unie, heeft geen toekomst als er geen basisconsensus tot stand komt over het sociale model. Consensus behelst compromis. Voor politieke partijen is eigen profiel een overlevingskwestie. De daarmee samenhangende ideologische strijd is goed. Maar sociaal-democraten hebben geen toekomst als de Unie wegzinkt in een steeds diepere crisis en zij moeten dus bijdragen tot de nodige basisconsensus. Is dat een catch 22 voor sociaal-democraten? Als een historisch compromis tussen politieke families en regeringen in Europa over de richting die de Unie moet uitgaan, bijdraagt tot het creëren van hoop, dan hoeven sociaal-democraten daar geen schrik van te hebben.

Natuurlijk hebben sociaal-democraten daarbij een eigen agenda. De ongemakkelijke vaststelling dat de inkomensongelijkheid in het geïntegreerde Europa even groot is als de inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten

Sociaal-democraten hebben geen toekomst als de Unie wegzinkt in een steeds diepere crisis

zou het hart moeten vormen van een sociaal-democratische agenda. Het antwoord op die vaststelling vergt een volgehouden investeringsagenda in menselijk kapitaal, met name via onderwijs en opleiding. Maar het vergt ook efficiënte sociale bescherming. Landen als Spanje, Griekenland en Italië falen zowel in het eerste als in het tweede. Orde op zaken stellen is nodig. Maar de Europeanen zullen dat wel samen moeten aanpakken, of de wanorde neemt alleen maar toe. Dat is een sociaal-democratisch credo bij uitstek.

De volledige oratie van Frank Vandenbroucke is te lezen op www.econ.kuleuven.be/frankvandenbroucke.

Noten

- 1 Scharpf verwoordt dit pessimisme het scherpst in *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, 1-35. Berlijn: KFG - Kolleg-Forscherguppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.
- 2 Leibfried, S., 'Social Policy. Left to the Judges and the Markets?' in: Wallace H., Pollack M. A., Young A. (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 253-282.
- 3 Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, No. 02/6, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002.
- 4 Ferrera is op dit punt ook optimistischer dan Scharpf; zie Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005; en de bijdrage van Ferrera in Marlier, E. and Natali, D. (eds.), met Rudi Van Dam, *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Peter Lang, Brussel, 2010. De juridische analyse van Scharpf wordt genuanceerd door Armstrong in *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010. Zie ook Lenaerts, K., 'European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity', *Jurisprudencija*, 2011, 18 (2), pp. 397-421, en Lenaerts, K., 'Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak', *Rechtskundig Weekblad*, 2012, 75 (22), pp. 1013-1019.
- 5 De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 2009, hoofdstuk 5.
- 6 Zie www.bruegel.org voor diverse standpunten en papers in dit verband.
- 7 Vandenbroucke, F., 'Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig', in: Janssens P., *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2011, pp. 19-76. Voor een sterke uiteenzetting over wederkerigheid, zie ook Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A., Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- 8 Habermas, J., 'Why Europe needs a constitution', *New Left Review*, 11, 2001, pp. 5-26.
- 9 Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., Van Lancker, A., *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.
- 10 Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., Palier, B. (2011). *The EU needs a social investment pact*, OSE Opinion Paper, No. 5, Brussel, OSE, 2011.
- 11 Als je aanknoopt bij een gedachte die niet echt nieuw is, zoals het belang van sociaal investeren, dan moet je een correcte balans opmaken van wat deze gedachte tot nu toe in de praktijk heeft opgeleverd. We moeten dus evalueren wat het sociale beleid, zoals het ondermeer bepleit is door de Europese Unie, in het voorbije decennium gepresteerd heeft, op basis van feiten en niet op basis van perceptie. Zie voor een gedachtewisseling daarover Vandenbroucke, F., Vlemingckx, K., 'Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?', *Journal of European Social Policy*, vol. 21 (5), pp. 450-471, 2011; en Cantillon, B., 'The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era', *Journal of European Social Policy*, vol. 21 (5), 2011, pp. 432-449. Zie ook Hemerijck, A., 'When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet', in *Sociologica* 1/2012, doi: 10.2383/36887 (met commentaren van Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme).

HISPANO SUIZA

Mijn vader had een vriend, die in 1924 zelfmoord pleegde op de Boulevard Raspail. Er werd bij ons thuis vaak over gepraat, afkeurend en bewonderend, beurtelings. De vriend was na de НВS-A aan het Roelof Hartplein op een handelskantoor in Parijs gaan werken. Hij was niet alleen verfranst, hij had zich bekeerd tot het dandyisme. Op een zomeravond werd hij op de Boulevard Raspail getreiterd door een xenofobe politieagent, die hem verwijfd en zwak noemde, en hem dreigde aan te houden zonder enige legale aanleiding.

Er passeerde een zeer langzaam rijdende, flanerende Hispano Suiza 46 cv h6c Cabriolet. De vriend van mijn vader sprong erin, zakte weg op de diepe achterbank, zuchtte en prevelde pathetisch: 'Oh, te sterven in een Hispano Suiza.' Hij pakte zijn pistool en schoot zich voor de chauffeur kon ingrijpen door het hoofd. Altijd als er over gepraat werd, vroeg ik mijn vader waarom een kantoorbediende een pistool bij zich droeg. Ik kreeg daar nooit antwoord op, mijn vader wist het niet. Hij werkte trouwens ook op een handelskantoor, helaas niet in Parijs, maar in Amsterdam, op de Nieuwe Zijds Voorburgwal, in gebouw De Kolk. Hij handelde in grafische machines, zijn klanten kwamen overal vandaan. Soms nam hij ze mee naar huis, dan zaten ze aan onze kleine eettafel en maakte mijn moeder een Hollandse pot. Ik herinner me Roemenen die Egyptische sigaretten in een gouden pijpje rookten, en Bulgaren die hun ringen over de handschoen droegen. Mijn vader bezocht hun landen ook wel eens, en wist dus hoe de beren daar behandeld werden.

Ik heb het verhaal over de zelfmoord in Parijs altijd in verband gebracht met Betty van Garrel in Düsseldorf.

< In Düsseldorf in een circus, dat langs de oever van de Rijn was opgezet, zag ik tijdens een wolkbreuk een berennummer. Het was maar een arm circusje en het zeildoek lekte. Een beer reed rondjes op een fiets, waarbij hij steeds een lek moest passeren. Waterstralen spatten op zijn neus, die hij scheelkijkend oplikte. Maar geen enkele maal week hij uit zijn baan, want hij was een beer die zijn best deed. >

Omdat ik er zeker van was dat die beer, als hij zijn lot in eigen hand had kunnen nemen, zich van kant had gemaakt in een Hispano Suiza 46 cv h6c uit 1924.

A.L. SNIJDERS