

# Verantwoordelijkheid nemen

Politici nemen niet graag de verkeerde beslissing, en zeggen daarom liever dat het niet anders kon. Zo werd in 2010 de keuze van het CDA om met Wilders in zee te gaan verdedigd met het argument dat er geen alternatief was: 'Cohen wilde niet', 'het land mot toch geregeerd worden' (Donner), het CDA was tenminste bereid 'zijn verantwoordelijkheid te nemen'.

Deze redenering maskeerde dat het hier wel degelijk om een vrije keuze ging. Informatuur Lubbers sprak niet voor niets van de aanwezigheid van een 'ferme wil' bij de drie aanstaande coalitiepartners. Ab Klink en andere tegenstanders van de 'bijzondere vorm van politieke samenwerking' (Rutte) werden weggezet als mensen met individuele gewetensbezwaren. Daarmee werd aan het oog onttrokken dat hun bezwaren politiek van aard waren: de beginselen van onze *rechtsstaat* werden willens en wetens op het spel gezet. Ernst Hirsch Ballin zei tijdens het cruciale CDA-congres met recht: 'Verantwoordelijkheid nemen kan ook betekenen: nee zeggen.'

Ook nu het kabinet gevallen is, blijft het CDA (en ook de VVD) de vraag uit de weg gaan of het hier inderdaad om een verantwoorde keuze ging. Wilders kreeg de schuld van de breuk. Maxime Verhagen verweet hem te zijn weggelopen voor het nemen van 'politieke verantwoordelijkheid' voor de 'noodzakelijke' maatregelen voor het oplossen van de economische crisis.

Hieruit blijkt dat het CDA, als het erop aankomt, het voeren van een welbepaald economisch beleid verkiest boven de bescherming van de beginselen van onze rechtsstaat. Ook verklaart dit met terugwerkende kracht waarom het CDA in 2007 weigerde in zee te gaan met de SP: deze partij was qua economisch beleid

te excentriek. De coalitie met Wilders viel níet uiteen vanwege de afbraak van de rechtsstaat (verhoging griffierechten, strafbaar stellen van illegaliteit, verbod op dubbele nationaliteit), maar wel toen de PVV qua economisch beleid te veel ging afwijken.

Ook nu, in het bestrijden van de eurocrisis, doen veel partijen, van VVD, CDA, D66 en GroenLinks tot PvdA, een beroep op de noodzaak van het nemen van verantwoordelijkheid. In de Kamer noemde Ronald Plasterk het gedrag van de partijen die het noodfonds niet steunden 'onverantwoordelijk'.

Het risico bestaat dat SP en Partij van de Arbeid zich tijdens de campagne en na de verkiezingen uit elkaar laten spelen door een beroep op noodzakelijk geachte reddingsmaatregelen voor de euro. Daarmee dreigt een in politieke zin minstens zo belangrijk vraagstuk naar het tweede plan te verdwijnen: de toekomst van onze *verzorgingsstaat*, die momenteel onder het mom van 'noodzakelijke' hervormingen willens en wetens op het spel wordt gezet. De unieke kans om na het meest rechtse kabinet sinds de Tweede Wereldoorlog het meest linkse kabinet sinds dat van Den Uyl te smeden, wordt dan verspeeld.

De kans is aanwezig dat SP en PvdA samen evenveel zetels behalen als de PvdA tot 1994 in haar eentje. Alleen *samen* kunnen zij Nederland in sociaal-democratische richting sturen. Het CDA had in 2010 de sleutel in handen en koos verkeerd. Het is heel goed mogelijk dat de PvdA na de verkiezingen in een analoge spilpositie komt te verkeren. De les is dan helder. Je kunt je verantwoordelijkheid maar een keer nemen.

WOUT CORNELISSEN  
Redacteur S&D

## Nog één keer Uruzgan

Van de uitgever kreeg ik een interessant boek toegestuurd, geschreven door de Duitse onderzoekster Johanna Holthausen, over de politieke en militaire aspecten van de Nederlandse inzet in Afghanistan. De titel luidt *Der Fall Uruzgan. Politische und militärische Aspekte des niederländischen Einsatzes in Afghanistan (2006-2010)*. Ik was benieuwd te lezen hoe een buitenstaander aankijkt tegen de wijze waarop het debat over de uitzending naar Uruzgan in ons land is gevoerd — en of zij een bepaalde partij gelijk zou geven. In 2010 liepen de politieke gemoederen immers hoog op toen er een discussie losbarstte over een eventuele verlenging van de Nederlandse militaire missie in Afghanistan. Zo hoog dat de regering viel. Het boek behandelt de achtergronden van Nederlandse deelnames aan vredesmissies: van het aanvankelijk enthousiasme in de jaren negentig tot de pijnlijke debatten over Srebrenica, Irak en Afghanistan. Ik beperk me hier tot twee kwesties uit het Uruzgan-dossier.

In 2006 stemde de PvdA-fractie in met de missie, zich realiserend dat het niet om een gewone vredeshandhaving ging en met de aantekening dat de wederopbouwcomponent van het Nederlandse optreden gelijkwaardig moest zijn aan de militaire, zo niet prioriteit moest hebben. Twee jaar later — nu als regeringspartij — stemde de PvdA in met een verlenging van de missie tot 2010, wederom benadrukkend dat het toch vooral om de ontwikkeling van het land ging.

Volgens het Duitse onderzoek zag de praktijk in Afghanistan er anders uit. Zeker in de eerste jaren en door de omstandigheden ter plekke gedwongen, lag de nadruk op militair optreden, op *counter-insurgency*. Van wederopbouwactiviteiten kwam daardoor minder terecht. Enkele partijen die tegen de missie stemden, hadden daarvoor al gewaarschuwd. In het Haagse politieke debat

werd evenwel nog steeds gesproken over de balans tussen de twee aspecten. Binnenlands-politieke en buitenlands-politieke overwegingen liepen door elkaar. De voorstanders van de missie konden zo hun eigen draai aan het verhaal geven. Mocht Nederland ooit nog eens voor een dergelijk besluit komen te staan dan lijkt me dat voortaan bij de eindafweging de situatie ter plekke doorslaggevend moet zijn.

Het tweede punt. De regering zegde in 2008 toe dat de missie in augustus 2010 definitief beëindigd zou worden. De NAVO bevestigde dat de organisatie op zoek zou gaan naar een opvolger. Dit was vooral een concessie aan de PvdA. Het CDA kreeg daarvan echter spijt en minister Verhagen van Buitenlandse Zaken begon — waarschijnlijk mede onder druk van de kersverse Obama-regering — openlijk te speculeren over een verlenging.

De PvdA reageerde hierop negatief en liet bij monde van woordvoerder Martijn van Dam in een Kamerdebat weten dat de partij zich aan de gemaakte afspraken over het vertrek uit Uruzgan wenste te houden. Daarmee was de discussie evenwel niet afgelopen. Binnen het kabinet werd de PvdA onder druk gezet om toch met een verlenging in enigerlei vorm akkoord te gaan. Toen de PvdA-bewindslieden de varianten die op tafel lagen niet accepteerden en van de coalitiepartners eisten dat de afspraak uit 2008 gerespecteerd zou worden, leidde dit tot een breuk. De partij kreeg vervolgens de wind van voren omdat ze om electorale redenen het kabinet zou hebben laten vallen. De PvdA stond er — kort voor de raadsverkiezingen — slecht voor en dat zal zeker de compromisbereidheid van de partijleiding niet vergroot hebben.

Maar, zoals de Duitse onderzoekster beschrijft, het CDA wist dat het een risico liep door zo aan te dringen op een verlenging. Het waren bovendien CDA-politici geweest die in de campagne van 2006 op PvdA-lijsttrekker Wouter Bos het etiket van draaikont hadden geplakt. Die kans wilde de PvdA hun geen tweede keer geven.

## INTERVENTIE

De voorstanders van een tweede verlenging wezen vooral op het belang van het Nederlands prestige binnen de internationale gemeenschap en met name binnen de NAVO. (Dezelfde partijen zouden overigens in het kabinet-Rutte de Nederlandse reputatie zonder zichtbare moeite te grabbel gooien.) Ik heb dat argument nooit geaccepteerd. Nederland leverde vier jaar lang een forse inspanning in Afghanistan, wat van veel landen met een vergelijkbaar profiel niet gezegd kon worden. Ons land kon dus het strijdtoneel met opgeheven hoofd verlaten. Militair gezien was het ook hoog tijd omdat de grenzen van de militaire inzetbaarheid in zicht kwamen.

In het boek dat de aanleiding vormt tot deze bijdrage, wordt een hoge Nederlandse militair aangehaald. Zijn uitspraak over de al dan niet bestaande noodzaak om in Afghanistan te blijven wil ik de lezer niet onthouden. Hij zegt in een interview dat de NAVO ‘im Prinzip ein Premium auf Nicht-Gehen stellt. Weil, wenn man nicht geht, muss man nicht hin, wenn man hingeht, muss man ewig bleiben.’

JAN MARINUS WIERSMA

*Research fellow bij de WBS*

# De verrechtsing van D66

D66 is van oudsher een natuurlijke bondgenoot van de PvdA, maar wordt de laatste jaren steevast in het rechtse kamp ingedeeld, waar het geloof in het heil van marktwerking en van flexibilisering van de arbeidsmarkt rotsvast is. Het is te begrijpen dat de partij afstand wil houden tot de PvdA, vindt Philip van Praag, ‘maar in de grote nadruk die zij legt op hervormen, lijkt het sociale aspect verloren te gaan’.

PHILIP VAN PRAAG

Sinds een aantal jaren noemt D66 zich bij voorkeur sociaal-liberaal. Na een lange interne discussie ging het congres van D66 daar in 1997 mee akkoord. De keuze bracht tot uiting dat de partij zich zowel laat inspireren door elementen uit het liberale gedachtegoed als door waarden van de sociaal-democratie, zoals Hans van Mierlo een jaar later stelde.<sup>1</sup> Een andere term, waar D66 zich in het verleden vaak mee tooide, progressief, komt in de stukken en de website van de partij tegenwoordig nauwelijks nog voor. Dat is wel eens anders geweest.

Begin jaren zeventig is voor iedereen duidelijk welke partijen worden aangeduid met het etiket ‘de progressieve drie’: de PvdA, D66 en de PPR. Deze partijen hebben tweemaal een progressief schaduwkabinet gevormd en voor de verkiezingen van 1972 gezamenlijk een regeerakkoord opgesteld: *Keerpunt 1972*. Binnen D66 (toen nog geschreven als D’66) is dit samenwerkingsverband echter altijd omstrede geweest. Een deel van de partij is bang geredu-

ceerd te worden tot een bijwagen van de PvdA van Joop den Uyl. De onenigheid hierover binnen de partij, het teleurstellende verkiezingsresultaat van 1972 en het afwijzen van de Progressieve Volkspartij door het PvdA-congres leidt in 1973 tot het vertrek van Hans van Mierlo.<sup>2</sup> De partij belandt in een diepe identiteitscrisis en eind 1974, terwijl D66 aan het kabinet-Den Uyl deelneemt, is de partij op sterven na dood. In de jaren daarna herrijst ze onder leiding van Jan Terlouw uit haar as. De partij kiest er bewust voor de eigen identiteit veel sterker te bewaken en meer afstand te houden tot de PvdA. In 1977 neemt D66 geheel zelfstandig aan de verkiezingen deel, maar wenst wel voortzetting van de regeringssamenwerking met de PvdA.

De zelfstandigheid en eigen koers worden sindsdien door de partij gekoesterd. Zo wordt in 1979 een voorstel van de PvdA om over te gaan tot structureel overleg tussen de partijbesturen door Terlouw resoluut afgewezen. D66 laat zich ‘niet opnieuw naar de slachtbank leiden’, aldus Terlouw op het D66-congres.<sup>3</sup> Deze afwijzende houding van D66 weerhoudt vvd-leider Wiegels er niet van om in 1981 een felle anti-D66 campagne te voeren en dit gevoelige pijnpunt met enig plezier uit te spelen. In een paginagrote

**Over de auteur** Philip van Praag is Universitair Hoofdocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam

**Noten** zie pagina 9

laatste dag advertentie wordt de lezers voorgehouden dat ‘Een stem voor Jan is een stem voor Joop. Kies dus voor Hans.’

Na het mislukte kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982) verandert de verstandhouding tussen PvdA en D66. In het kabinet is de relatie tussen de ministers Terlouw en Den Uyl allerm minst optimaal, en tot ergernis van de PvdA blijven de D66-ministers in het demissionaire kabinet zitten op het moment dat de PvdA met het kabinet breekt. Sindsdien hebben de partijen zowel met elkaar als zonder elkaar deelgenomen aan verschillende regeringscoalities. In 1989 had PvdA-leider Kok geen moeite met de eis van Lubbers dat D66 niet mocht deelnemen aan een CDA/PvdA-coalitie. De oppositie van D66 onder leiding van de teruggekeerde Hans van Mierlo leverde de partij in 1994 met vierentwintig zetels het beste resultaat uit haar geschiedenis op; winst die in belangrijke mate kwam van teleurgestelde PvdA-kiezers.

Het eerste Paarse kabinet, een uitdrukkelijke wens van Van Mierlo, leverde vooral de PvdA electorale winst op. De in de peilingen voorspelde winst voor de PvdA bracht Wim Kok ertoe om in 1998 tijdens het slotdebat de hoop uit te spreken dat D66 voldoende groot zou blijven om mee te doen aan het tweede Paarse kabinet. Desondanks verloor D66 tien zetels en won de PvdA er acht. Tot 1998 blijkt bij elke verkiezing dat een goed resultaat voor D66 gepaard gaat met een slechte uitslag voor de PvdA en omgekeerd. Een groot deel van de kiezers links van het midden twijfelt in die periode regelmatig tussen beide partijen, waarbij D66 voor veel PvdA-kiezers de partij van tweede voorkeur is, die steun krijgt op het moment dat men teleurgesteld is in de PvdA. Na het tweede Paarse kabinet, het laatste kabinet waar beide partijen gezamenlijk aan deelnemen, verandert dat. De stormachtige opkomst van Fortuyn leidt in 2002 tot een halvering van zowel de PvdA als D66; beide partijen verliezen daarbij aanzienlijk meer aan het CDA dan aan de LPF van Fortuyn.<sup>4</sup>

In de jaren negentig is de optie om aan een missionaire regering deel te nemen zonder de

PvdA nog onbespreekbaar voor Hans van Mierlo en de leden van D66. In 2003 verandert dat.

De deelname van D66 aan het tweede kabinet van Balkenende (2003-2006) loopt echter zeer ongelukkig af voor D66. De partij houdt in 2006 onder leiding van Pechtold slechts drie zetels over, maar voor de meeste weglopende kiezers is de PvdA geen vanzelfsprekend alternatief. De PvdA profiteert noch van het verlies van D66 noch van haar oppositierol. Terwijl de partij in maart 2006 nog een zeer goed resultaat boekt bij de gemeenteraadsverkiezingen verliest de

## *Vooraf bij sociaaleconomische onderwerpen blijken D66-kiezers dichter bij de VVD te staan dan bij de PvdA*

partij in november acht zetels. De grote groep kiezers die in de jaren tachtig en negentig dan weer PvdA stemde, dan weer D66 steunde lijkt in 2006 sterk geslonken. Teleurgestelde PvdA-kiezers zien voor het eerst massaal een alternatief in de SP terwijl D66'ers in grotere getale dan in het verleden voor de VVD kiezen.<sup>5</sup> Veel minder dan in het verleden zijn beide partijen elkaars electorale concurrenten. In 2010 blijkt dat opnieuw, als de democraten weliswaar zeven zetels winnen, maar nauwelijks ten koste van de PvdA. Het duidt erop dat niet alleen de politieke affiniteit tussen beide partijen sterk is afgenomen, maar dat ook de politieke opvattingen van de kiezers van beide partijen tegenwoordig meer van elkaar verschillen. Enkele resultaten van het in mei door TNS NIPO en de Universiteit van Amsterdam uitgevoerde onderzoek voor *de Volkskrant* wijzen daar ook op.<sup>6</sup>

Als we anno 2012 naar de politieke opvattingen van D66- en PvdA-kiezers kijken, blijkt dat op bepaalde beleidsterreinen de D66-kiezers dichter bij de VVD staan dan bij de PvdA. Dat blijkt bij uitstek bij een aantal sociaaleconomische onderwerpen. Net zoals de VVD-kiezer

geeft de aanhang van D66 de voorkeur aan het stimuleren van de economische groei en gezonde overheidsfinanciën en geeft men weinig prioriteit aan solidariteit met sociaal zwakkeren of het handhaven van de koopkracht. Als het gaat om de kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs staat de D66-kiezer wel weer wat dichterbij de PvdA dan bij de VVD.

Ook bij enkele andere punten blijkt een zekere verwantschap met de VVD. De algemene waardering voor de standpunten van de VVD is bijna net zo hoog als voor de standpunten van PvdA, alleen de waardering voor GroenLinks ligt nog hoger. Als gevraagd wordt naar partijen die deel moeten uitmaken van een volgende regering noemen D66-kiezers in de eerste plaats de VVD (53%), gevolgd door PvdA (42%), GroenLinks (32%) en het CDA (27%). PvdA-kiezers noemen daarentegen de VVD nauwelijks. De meest genoemde partij is dan de SP (56%), gevolgd door D66 (46%) en GroenLinks (33%).

De aanhang van de democraten is ook sterk gecharmeerd van Rutte, maar liefst 57% had in juni veel tot zeer veel vertrouwen in de premier. Dat steekt scherp af tegen de PvdA-kiezers die Rutte met 23% veel minder vertrouwen geven. Het ligt ook hoger dan bij de achterban van GroenLinks. In de lijststrekking van PvdA en SP heeft de D66-kiezer daarentegen nauwelijks vertrouwen, een houding die men deelt met de CDA- en VVD-kiezers.

Pechtold benadrukt stelselmatig dat D66 een hervormingspartij is en gebruikt dat juist om zich te onderscheiden van de andere partijen links van het midden, vooral van de PvdA en de SP. Op het recente D66-congres formuleert Pechtold dat zeer duidelijk: 'Wij hebben het betere alternatief, voor links en voor rechts.'<sup>7</sup> Gezien het verleden is het te begrijpen dat D66 afstand wil houden van de PvdA, maar in de grote nadruk op hervormen lijkt het 'sociale' aspect verloren te gaan. Aan het liberale karakter

**Tabel** Twee belangrijkste onderwerpen genoemd door kiezers van verschillende partijen (mei 2012, N = 1537)

	Alle kiezers	SP	PvdA	D66	VVD
	%	%	%	%	%
Economische groei stimuleren	30	29	27	39	51
Gezonde overheidsfinanciën	21	9	12	35	41
Werkgelegenheid verbeteren	21	19	28	23	20
Koopkracht handhaven	20	30	25	13	16
Kwaliteit gezondheidszorg verhogen	16	27	19	17	8
Opkomen voor sociaal zwakkeren	14	28	23	10	1
Criminaliteit en onveiligheid bestrijden	10	5	4	8	15
Kwaliteit onderwijs verhogen	11	7	19	24	10
Normen en waarden herstellen	10	7	8	8	6
Woningmarkt verbeteren	9	6	10	11	9
Strenger asielbeleid	7	2	1	1	7
Belasting verlagen	7	10	6	2	4

van D66 hoeft niet getwijfeld te worden, op dit punt is de partij vaak progressiever dan de vvd, maar de sociale waarden komen er tegenwoordig bekaaid vanaf. D66 deelt met de vvd een

nagenoeg onbeperkt vertrouwen in de markt en in de individuele verantwoordelijkheid van de burger. De huidige D66-kiezers hebben daar geen enkele moeite mee.

Noten

- 1 M. van der Land (2003), *Tussen ideaal en illusie; De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag, Sdu, p. 397.
- 2 Ph. van Praag (1991), *Strategie en illusie; elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*, Amsterdam, Het Spinhuis, pp. 141-143.
- 3 Geciteerd in M. van der Land (2003), *Tussen ideaal en illusie; De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag, Sdu, p. 164.
- 4 W. van der Brug, (2004), 'Zwevende of geëmancipeerde kiezers?', in: *Jaarboek De Nederlandse politieke partijen 2002*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen.
- 5 H. van der Kolk, K. Aarts en M. Rosema (2007), 'Twijfelen en kiezen', in: K. Aarts, H. van der Kolk & Martin Rosema (red.) *Een verdeeld electoraat; De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht, Het Spectrum, pp. 211-234.
- 6 Zie de *Volkskrant* van 26 mei 2012.
- 7 D66-tv spot voor de Zendtijd Politieke Partijen, YouTube kanaal D66.

# Aan het roer in de publieke sector: baasjes zonder tegenspraak

Veel is er de laatste tijd te doen om de uit de hand gelopen salarissen die bestuurders en toezichthouders van verzelfstandigde overheidsorganisaties elkaar toekennen. Maar bij het op afstand plaatsen van publieke zaken als huisvesting, spoor, onderwijs en zorg is nog iets groters verloren gegaan dan de maatvoering van de bestuurdersbuit. Want waartoe dienen universiteiten of woningbouwcorporaties ook alweer? Zijn ze er om een oneindige reeks managers aan het werk te houden om te speculeren met complexe financiële producten? Of zijn ze er voor het realiseren van hoogwaardig onderwijs en onderzoek, voor betaalbare mooie huizen, goede zorg en goed openbaar vervoer? Het democratisch besef dat publieke organisaties andere doelen dienen dan winst maken is weggeorganiseerd, betoogt **Ringo Ossewaarde**. **Sjoerd Keulen** en **Roland Kroeze** laten zien hoe dat uitpakt op de universiteit.





# De opmars van de antidemocratische geest

RINGO OSSEWAARDE

De laatste jaren zijn semipublieke organisaties veel in het nieuws gekomen doordat normen met voeten werden getreden. Vestia, Rochdale, Servatius, InHolland en bijvoorbeeld het Centraal Orgaan Asielzoekers ontlenu hun bekendheid nu bovenal aan dubieuze transacties, fraude, graaigedrag, machtsmisbruik, een verpeste werksfeer en andere schandalen rondom hun managers.<sup>1</sup> Hoe komt het dat het management van semipublieke organisaties veelal is losgetrokken van hun democratische opdracht en ook van hun eigen medewerkers? Welke institutionele mechanismes liggen hieraan ten grondslag?

In de jaren negentig al signaleerde een werkgroep van de Wiardi Beckman Stichting een verplaatsing van politieke besluitvorming vanuit het parlement naar het management van semipublieke organisaties zonder democratische verantwoordingsplicht.<sup>2</sup> Van die semipublieke organisaties werd daarbij niet zozeer een democratische als wel een kapitalistische identiteit verlangd. Zij moesten meer als markten of als elkaar beconcurrerende ondernemingen fungeren. De kwaliteit van het management en bestuur werd niet langer afgemeten in democratische overtuiging, principes, intrinsieke

motivatie, langetermijnperspectief en inhoudelijke kennis,<sup>3</sup> maar in door ministeries afgemeten bureaucratische (kwantitatief meetbare) prestatie-indicatoren en prestatiebeloningen.

Deze tendens is niet uniek voor Nederland; zij is zichtbaar in alle OESO-landen en wordt gestimuleerd door internationale organisaties als de OESO, de Europese Unie, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Zij hebben de afgelopen twee decennia bestuursmodellen en managementconcepten geïntroduceerd die de werking van wereldmarkten ondersteunen (bijvoorbeeld door te stimuleren dat publieke taken als nutsbedrijven, televisie, zorgtaken en onderwijs geprivatiseerd werden of om markten te openen voor internationale concurrentie).

Kenmerkend voor management en bestuur in dit tijdperk van wereldwijd kapitalisme is dat van managers niet langer de democratische geest, het normbesef, de betrokkenheid en inhoudelijke kennis worden verwacht die nodig zijn voor het scheppen van de materiële, morele en intellectuele voorwaarden waaronder mensen democratisch kunnen samenleven, zoals het bouwen en verhuren van betaalbare woningen, het bieden van een toegankelijke gezondheidszorg of het vormgeven aan een democratisch ethos in het onderwijs. In plaats daarvan worden bovenal durf, daadkracht, ondernemerschap en kortetermijnsuccessen verwacht. Semipublieke organisaties leiden hierdoor aan een democratisch tekort en zijn in sommige gevallen despotisch of oligarchisch in geest.

**Over de auteurs** Ringo Ossewaarde is als socioloog verbonden aan de Faculteit Management en Bestuur en het Institute for Innovation and Governance Studies van de Universiteit Twente

**Noten** zie pagina 17

#### DEMOCRATISCHE GEEST

Wat ik bedoel met de democratische geest is het morele en intellectuele vermogen (hoewel het laatste het eerste impliceert) om het 'democratische' in een alledaags bestaan in ere te houden en waar te maken. Democratie krijgt bij dit begrip de betekenis die Leo Strauss er in een beroemd college aan gaf: democratie is bedoeld als een aristocratie die is verbreed tot een universele aristocratie.<sup>4</sup> Op soortgelijke wijze definieert Karl Jaspers democratie als 'een systeem waarin het volk wordt verondersteld "samen te redeneren"'.<sup>5</sup> Als semipublieke organisaties een publieke taak hebben te volbrengen, dan heeft deze in de allereerste plaats betrekking op het leveren van een bijdrage in de ontwikkeling van een democratische samenleving die wordt gekenmerkt door het samen redeneren.<sup>6</sup>

### *Van management worden durf, daadkracht, ondernemerschap en succes op de korte termijn verwacht*

De democratische aspiratie van een manager van een publieke organisatie zou moeten zijn om besluitvorming, op welk niveau dan ook, te grondvesten in het intellect, in de rede, in de socratische dialoog, in plaats van in macht en koehandel.<sup>7</sup> Strauss benadrukt dat de democratische geest in oorsprong aristocratisch is. Jaspers benadrukt dat in een democratie de bestuurlijke elite, inclusief het management van semipublieke organisaties, de opdracht heeft om een redelijk volk te vormen. Een volk dat intrinsiek wordt gemotiveerd door democratische overtuiging, principes, intrinsieke motivatie, langetermijnperspectief en inhoudelijke kennis; een volk dat min of meer in staat is om zichzelf democratisch te sturen.<sup>8</sup>

Als vanzelfsprekend kan er geen democratische geest tot uitdrukking worden gebracht indien het management van semipublieke organisaties niet zelf over intellectueel formaat, inhoudelijke kennis en democratisch normbesef beschikt.<sup>9</sup> Als de manager zelf niet als *homo democraticus* is gevormd, of als dit niet wordt verwacht in de managementrol, dan mag een democratische habitus niet worden verwacht. Sterker nog, dan ontdemocratiseren semipublieke organisaties en ontstaat er een democratisch tekort.

#### HET TIJDPERK VAN DE LIBERALE DEMOCRATIE (1945-1989)

Dit wil niet zeggen dat in de periode voor het tijdperk van het wereldwijde kapitalisme, dus tijdens het Koude Oorlog-tijdperk, semipublieke organisaties radicaal democratisch waren gevormd. In dit tijdperk ontwikkelde zich een compromis tussen democratie en kapitalisme, hetgeen in de Angelsaksische wereld met 'liberale democratie' wordt aangeduid. Radicaal democraten als C. Wright Mills deden hun beklag over het afgenomen intellectuele formaat van leiders en waarschuwden dat een kapitalistische entertainmentindustrie de intellectuele vermogens aantastte, dat de democratische geest niet langer zou worden gevoed.<sup>10</sup> Voor de Koude Oorlog, zo suggereert Mills, waren semipublieke organisaties meer radicaal democratisch, omdat zij in hogere mate onafhankelijk konden opereren van de machtsstructuren van de overheid en van het bedrijfsleven. Zo waren ziekenhuizen, en veelal ook scholen en universiteiten, zelfsturende, typisch religieuze organisaties, met eigen tradities en een eigen identiteit, die afhankelijk waren van zichzelf, van de gulheid van hun eigen leden.

Ofwel, de radicaal democraten bekritiseerden de liberale democratie, omdat hierin kapitalistische aspiraties voortdurend democratische aspiraties dreigden weg te vagen. In plaats van een redelijk volk, zo nam Wright Mills waar, werd er vooral een commercieel volk van

ondernemers, toeschouwers en consumenten gecreëerd. Semipublieke organisaties hadden hier behalve hun democratische opdracht ook de taak om welvaart, consumptie, productiviteit en economische groei te waarborgen.

De vereniging van democratie en kapitalisme kwam bovenal tot stand door de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat, waarbinnen semipublieke organisaties werden ingebed.<sup>11</sup> Ministeries werden hierbij verantwoordelijk voor semipublieke organisaties, die een rol kregen in de uitvoering van sociaal beleid. In die verzorgingsstaat fungeerden semipublieke organisaties primair om de ondemocratische gevolgen van een ongeremd kapitalisme te verzachten.

Toch dreigde ook juist hier de democratie steeds maar weer gemarginaliseerd te worden door kapitalistische aspiraties, waarbij van semipublieke organisaties werd verlangd dat zij een bijdrage leverden aan het welvaartswonder. Het management van semipublieke organisaties was eerder technocratisch dan democratisch van geest. Dat wil zeggen, belangwekkende vraagstukken in organisaties (bijvoorbeeld over democratisering van organisaties) werden niet zozeer openlijk bediscussieerd, maar omgezet in technische problemen die een eenduidige technische of procedurele oplossing uitlokten. Kortom, in de liberale democratie dreigde de democratische geest voortdurend te verdampen in een technocratische managementstijl.

#### HET VERVAL VAN DE DEMOCRATISCHE GEEST (1989-HEDEN)

14

Het democratische deficit werd echter pas goed zichtbaar na de val van het communisme. In het post-Koude Oorlog-tijdperk werd de liberale democratie definitief omgeruild voor het wereldwijde kapitalisme.<sup>12</sup> Dit tijdperk werd bovenal gekenmerkt door de triomf van de markteconomie en commercialisering, en de afgenomen macht van de vakbeweging.<sup>13</sup> Francis Fukuyama sprak in dit verband van het 'einde van de geschiedenis', waarmee hij bedoelde dat

zonder intellectueel tegenwicht (socialisme, communisme) het kapitalisme vrij spel heeft, met als gevolg dat, zonder tegenstellingen, het democratisch debat verdampt.<sup>14</sup> Toen de Koude Oorlog ten einde was, verdampte de democratische geest onder het gewicht van technocratisch beheer en allerlei consumptieverlangens die verlangens naar hogere bestaansvormen (zoals een substantieel democratisch bestaan) verpletterden. In dit tijdperk dreigden alle waarden, inclusief de waarden van democratie, intellect, kennis en gezondheid, te worden gecommodi-

### *Het wereldwijde kapitalisme kan floreren zonder dat het demo- cratische aspiraties nodig heeft*

ficeerd in marktwaarden, in monetaire waarden. Marktwerking in de zorg, ondernemende universiteiten, het valoriseren van kennis, het vermarkten van sociale woningen — allemaal waren het uitdrukkingen van een nieuw tijdperk.

Semipublieke organisaties moesten nu bovenal vermarkten, vercommercialiseren, een competitieve taak vervullen in de wereldmarkt. Daar waar het kapitalisme in de liberale democratie niet zonder democratische legitimatie kon, bleek al snel dat het wereldwijde kapitalisme kon floreren zonder democratische aspiraties, zonder pogingen om een redelijk volk te vormen. In plaats van democratische legitimatie ging het nu vooral om beleid en organisatie in de markt te zetten door marketing, communicatiespecialisten, spindoctors en relaties met mediabedrijven in de markt. Besluiten werden niet langer op democratische maar op kapitalistische wijze gelegitimeerd: de financiële markten, ratingbureaus, visitatiecommissies et cetera, moesten tevreden worden gesteld. In dit tijdperk verwerd democratie veeleer tot een obstakel bij de pogingen om wereldmarkten te vormen.

In dit tijdperk kreeg de verzorgingsstaat, en daarmee ook de semipublieke organisaties die hierin waren ingekapseld, een nieuwe betekenis.<sup>15</sup> In plaats van bescherming te bieden tegen het geweld van markten werd nu van sociaal beleid en semipublieke organisaties verwacht dat deze een bijdrage leverden aan het ontwikkelen van marktwerking en concurrentiekracht.<sup>16</sup> Semipublieke organisaties werden beschouwd als bedrijven. Voor de manager kwam de nadruk te liggen op productie, kostentoedeling, prestatie-meting en afrekenen.<sup>17</sup> Op basis van die criteria werd de manager gestraft en beloond. Tradities, waarden en substantie — en uiteindelijk ook redelijkheid<sup>18</sup> — werden terzijde geschoven. Zoals Meindert Fennema het formuleert voor de commodificatie van de universiteit: ‘Het feit dat op de huidige universiteiten alles in geld uitgedrukt wordt, verdraagt zich slecht met de traditionele missie van de alma mater.’<sup>19</sup> Wat geldt voor de universiteit, geldt voor alle semipublieke organisaties: zij worden van hun substantie, hun democratische geest, hun ethos, hun eigen cultuur ontdaan.

Meer dan in de liberale democratie toonde het nieuwe management van semipublieke organisaties zich radicaal technocratisch, waarbij democratische beginselen, morele tradities en ideeënstrijd in verval raakten en werden vervangen door geesteloos instrumentalisme, moralistisch bestuur, opportunisme en toezicht.<sup>20</sup> Semipublieke organisaties werden gereorganiseerd rondom technocratische principes als transparantie, responsiviteit, integriteit, effectiviteit en doelmatigheid, en financiële verantwoording.

Op zichzelf lijkt er niets mis met dergelijke beginselen, maar ze hebben niets met democratie van doen en kunnen democratische aspiraties tenietdoen. Neem het technocratische beginsel van transparantie. Het is duidelijk dat transparantie van belang was in een context van (mogelijk) corrupt bestuur, het achterhouden en verdraaien van informatie, *old boys networks* en achterkamertjespolitiek. Transparantie, zo was de gedachte, verkleinde de mogelijkheid van machtsmisbruik door de controle van de

media-industrie, die zelf een grote rol kwam te spelen in de assemblage van prestatiegegevens. De media-industrie, met name kranten, stelden rangschikkingen samen, terwijl semipublieke organisaties met hun communicatiebeleid de media-industrie opzochten om zichzelf in de markt te zetten. Zo trachtten universiteiten nieuw onderzoek van hun medewerkers in beeld te krijgen en werden in sommige gevallen mediaprijzen bedacht voor medewerkers die het vaakst in de massamedia verschenen. Fennema spreekt in dit verband van een ‘oprukkende

## Waarden werden vervangen door kwantificeerbare prestatie-indicatoren

populaire cultuur’ die dodelijk is voor enig intellectueel formaat.<sup>21</sup>

Op transparantie sturen betekende in de praktijk dat managers hun organisatie in de markt trachtten te zetten via marketing, communicatiebeleid en mediaoptredens. Profileren in de mediamarkten werd mede mogelijk gemaakt door de hitparades uit de media-industrie, zoals de Shanghai Ranking en de Top 400 Times Higher Education World University Ranking voor universiteiten, of de AD Ziekenhuis Top 100. Ziehier het democratisch tekort dat wordt veroorzaakt door marktimperatieven: waarden worden vervangen door kwantificeerbare prestatie-indicatoren. In de praktijk betekent transparantie helaas dan ook het organiseren van veelal gecommercialiseerde controlesystemen en meetinstrumenten. Deze maakten het mogelijk om systematische vergelijkingen en rangschikkingen tussen de producties van semipublieke organisaties en van hun afdelingen en medewerkers, te maken.<sup>22</sup> Nogmaals, semipublieke organisaties worden hierbij voorgesteld als marktpartijen, als vindplaatsen van concurrentie, audit en visitatie; niet als gemeenschappen, als vindplaatsen van dialogen en inhoudelijke waarden.

Voor medewerkers van semipublieke organisaties betekenden deze transparantiesystemen dat hun professionalisme werd uitgehouden: voor het management deed hun inhoudelijke kennis er niet langer toe. Net als hun managers werden ook zij als *homo economicus* ingebeeld: zij werkten om geld te verdienen. En als *homo economicus* betekende het werk (genezen, verzorgen, schrijven, onderzoeken, doceren et cetera) weinig anders meer dan productie draaien. Zo werden wetenschappers op universiteiten blootgesteld aan tal van gekwantificeerde prestatiemetingen, waarbij prestaties — zoals het aantal publicaties verricht, het aantal colleges gedoceerd, het aantal scripties begeleid, het aantal feedbackmomenten gehouden, het aantal onderzoeksvoorstellen ingediend of gehonoreerd, het aantal citaten van andermans werken — werden geteld, vergeleken en afgewogen. En de uitkomsten van dergelijke prestatiemetingen werden ook weer gebruikt voor bedrijfsmatige doeleinden. Managers gebruikten de metingen bijvoorbeeld om medewerkers te rangschikken, kandidaten te werven of om besluiten over reorganisaties te legitimeren. Medewerkers konden de metingen gebruiken als een 'marketing device' op hun cv of als middel bij salarisonderhandelingen.<sup>23</sup>

#### VOORBIJ DE TECHNOCRATIE

16 In het tijdperk van het wereldwijd kapitalisme zijn onze semipublieke organisaties onder supervisie van de markt komen te staan en zijn zij ont democrateerd.<sup>24</sup> Het gevolg is een veelal inhoudsloos management dat functioneert op basis van een complexe data-fabricage van prestatieprikkels, meetbare prestatie-indicatoren, contractuele prestatieafspraken en het toezicht daarop. Managers werden via prestatieprikkels bewogen om publieke doelstellingen te verwezenlijken onder het toezien van toezichthouders. De schandalen van de afgelopen jaren die enkele semipublieke organisaties hebben geteisterd, zijn bovenal het gevolg van falend toezicht op losgeslagen managers en, in

sommige gevallen, medewerkers (zoals bij frauderende wetenschappers en malafide chirurgen en therapeuten).<sup>25</sup>

Dit herontwerp van het management van semipublieke organisaties is de afgelopen 25 jaar heftig bekritiseerd door tal van sociologen en politicologen, zoals Jean-Marie Guehenno, Pierre Bourdieu, John Gray, Colin Crouch,

## *Schrijven, onderzoeken, doceren, genezen — alles is in het teken komen te staan van productie draaien*

Michael Burawoy en Loïc Wacquant, die allen hebben gepoogd iets van de democratische aspiratie levend te houden. Hun stem werd echter niet gehoord. Verlossing en oplossing moesten en zouden van het wereldwijde kapitalisme, van de markten, komen. In een dergelijk klimaat van denken en doen, waarin prestaties worden afgemeten in termen van productie en concurrentiekracht, sterft de democratische geest en verliezen semipublieke organisaties hun inhoudelijke kwaliteit, hun ethos, die eigen is aan de specifieke sector.

Dit alles heeft als gevolg dat de geloofwaardigheid van het management wordt ondermijnd. Een manager die primair denkt en handelt in technocratische termen als transparantie en financiële verantwoording heeft geen intellect nodig. Meetinstrumenten volstaan. Hoe uit deze ijzeren kooi te geraken? Hoe van dit technocratische af te raken? Welke maatschappelijke alternatieven zijn denkbaar — alternatieven waarin de democratische aspiratie wel kan worden gerespecteerd? Dit lijken me de uitdagingen voor de komende decennia. Een goed begin is het ontwikkelen van een kritisch bewustzijn van wat de democratische opdracht van semipublieke organisaties is, en om hier, met gepaste trots, aan vast te houden.

Noten

- 1 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.
- 2 Bovens, Mark (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: WBS; Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, pp. 428, 443; Bovens, Mark (2002), *De permanente verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Boom.
- 3 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.
- 4 Strauss, Leo (1959), *What is Liberal Education?*, Geraadpleegd op 12 juli 2012: <http://www.ditext.com/strauss/liberal.html>.
- 5 Jaspers, Karl (1967), *The Future of Mankind*, Londen: The University of Chicago Press, p. 291.
- 6 Mills, C. Wright (1956), *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press; Ossewaarde, Ringo (2007), 'Waarom Hedendaagse Elites Geen Burgerschap Kunnen Overdragen', in K. van Beek en M. Ham (red.) *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Jaarboek TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (Amsterdam: Van Gennep): pp. 139-153.
- 7 Vgl. Keane, John (2009), *The Life and Death of Democracy*, Londen: Simon & Schuster: xii.
- 8 Jaspers, Karl (1967), *The Future of Mankind*, Londen: The University of Chicago Press, p. 294.
- 9 Vgl. Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 36.
- 10 Ossewaarde, Ringo (2007), 'Waarom Hedendaagse Elites Geen Burgerschap Kunnen Overdragen', in K. van Beek en M. Ham (red.) *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Jaarboek TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (Amsterdam: Van Gennep): pp. 139-153.
- 11 Janowitz, Morris (1977), *Social Control of the Welfare State*, Amsterdam: Elsevier, pp. 105-106.
- 12 Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 31.
- 13 Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, p. 339.
- 14 Fukuyama, Francis (1989), 'The End of History?', *The National Interest* 16, pp. 3-18.
- 15 Ossewaarde, M.R.R. (2007), 'The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands', *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 42 (4), pp. 491-512; Ossewaarde, Marinus (2010) 'Calling Citizens to a Moral Way of Life: A Dutch Example of Moralized Politics', *Human Affairs: A Postdisciplinary Journal for Humanities and Social Sciences* 20 (4), pp. 338-355.
- 16 Page, Robert M. (2007), *Revisiting the Welfare State*, Berkshire: Open University Press, p. 103.
- 17 Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 19.
- 18 Vgl. Giroux, Henry A. (2011) 'Neoliberalism and the Death of the Social State: Remembering Walter Benjamin's Angel of History', *Social Identities* 17 (4), pp. 587-601.
- 19 Fennema, Meindert (2012), *Help! De elite verdwijnt: veertig jaar Nederlandse politiek*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 284.
- 20 Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, p. 471.
- 21 Fennema, Meindert (2012), *Help! De elite verdwijnt: veertig jaar Nederlandse politiek*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 311.
- 22 Holmwood, John (2010) 'Sociology's Misfortune: Disciplines, Interdisciplinarity and the Impact of Audit Culture', *The British Journal of Sociology* 61 (4), pp. 639-658; Burrows, Roger (2012) 'Living with the H-Index? Metric Assemblages in the Contemporary Academy', *The Sociological Review* 60 (2), pp. 355-372.
- 23 Burrows, Roger (2012), 'Living with the H-Index? Metric Assemblages in the Contemporary Academy', *The Sociological Review* 60 (2), pp. 355-372.
- 24 Ossewaarde, Ringo en Roshnee Ossewaarde-Lowtoo (2012), 'De Opmars van de Antidemocratische Geest', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 4, 15-18; Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 36.
- 25 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.

# De universiteit is er voor onderwijs en onderzoek, niet voor de winst

SJOERD KEULEN & RONALD KROEZE

Discussies over de inrichting van het hoger onderwijs betroffen recent vaak de hogescholen, waar als gevolg van een te groot vertrouwen in risicovolle groei modellen en managementtypes losgezongen bestuurders voor een reeks schandalen zorgden, met als dieptepunt het InHolland-debacle. De universiteiten hebben hun identiteit beter weten vast te houden: onderwijs, wetenschap en het maatschappelijk belang (het primaire proces) worden er gewaarborgd door hoogopgeleide docenten en onderzoekers (de wetenschappelijke professionals) en aan het primaire proces verbonden ondersteunend personeel. Toch staat het idee onder druk dat een universiteit er allereerst is om het primaire proces — onderwijs, de wetenschap en het maatschappelijk belang — te waarborgen; bedrijfsmatig denken, managementconcepten en managers gaan steeds meer domineren.

De politiek is ondertussen, mede onder invloed van schandalen in het hbo maar ook bij woningcorporaties, tot inkeer gekomen en zoekt naar een nieuwe balans tussen enerzijds bedrijfsmatige modernisering van de organisatie en anderzijds het waarborgen van het primaire proces en de positie van professionals die de organisatie maken tot wat ze is. Deze politieke verandering is hoopgevend. Universiteitsbestuurders beseffen echter nog niet dat de tijden zijn veranderd. Dit blijkt ten minste uit drie ontwikkelingen: de topsalarissen van bestuurders, het misplaatste gebruik van managementconcepten en de groeiende praktijk om promovendi een beurs te geven in plaats van een salaris. Het toont dat het primaire proces en de ontwikkeling van de professionals uit het zicht zijn geraakt. Dit is in tegenstelling tot wat de politiek wil.

18

**Over de auteurs** Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze zijn beiden historicus, en zijn verbonden aan respectievelijk de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij schrijven afzonderlijk een proefschrift over de geschiedenis van bestuur en management in de negentiende en twintigste eeuw en schreven samen 'De Leiderschapscarrousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt' (Boom Amsterdam, 2011).

**Noten** zie pagina 25

## DE MANAGEMENTHYPE EN TOPSALARISSEN

Om vat te krijgen op de problematiek moeten we terug in de tijd, naar 1996, toen het eerste Paarse kabinet aan de macht was. In dat jaar werd de oude Wet Universitair Bestuur (WUB) uit 1969, symbool van de 1968-gedachte waarmee op universiteiten meer inspraak kwam voor studenten en medewerkers, vervangen door de wet tot Modernisering van de Uni-



versitaire Bestuursorganisatie (MUB). Aan de wetstitel is te zien dat het in die jaren om besturen en organiseren draait. Minister van Onderwijs Jo Ritzen (PvdA), die de wet door de Kamer loodste, ziet de wet als hoogtepunt van zijn ministeriële loopbaan. De oude wet had de universiteiten 'onbestuurbaar' gemaakt, en door zijn wet 'konden de universiteiten pas echt weer aan de slag'.<sup>1</sup> De MUB haalde de macht weg bij de senaat van decanen, die bestond uit louter hoogleraren, en droeg deze over aan een college van bestuur van aangewezen en door de staf gekozen bestuurders. Met de MUB van Ritzen werd het bestuur van de universiteit gemoderiseerd, en dat betekende in de jaren negentig dat het werd overgedragen aan managers en 'professionele bestuurders'. Het wetenschappelijk personeel verloor zeggenschap en de rector magnificus was vaak nog de enige hoogleraar in het hoogste bestuursorgaan van de universiteit.

Dat van managers veel werd verwacht was in 1996 verklaarbaar, want de politieke cultuur was onder de kabinetten Lubbers (1982-1994) en Kok (1994-2002) doordeesemd geraakt van management.<sup>2</sup> Lubbers had als eerste een kabinet van veelal voormalige managers uit het bedrijfsleven geformeerd, die bedrijfsmatige organisatieprincipes en management het overheidsapparaat binnenbrachten. Door de grote aandacht voor bedrijfsmanagement werd voor de overheidsorganisatie een eigen management ontwikkeld: New Public Management.

Uit de titel van het bekendste goeroeboek uit deze beweging, David Osborne en Ted Gaebler's *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992), blijkt de aantrekkingskracht die bedrijfsmatig management op het bestuur uitoefende. Managers stonden in die dagen in de beroepenclassificatie dan ook in hoger aanzien dan hoogleraren en hadden — net achter de rechter — zelfs het beroep met het hoogste aanzien.<sup>3</sup> Zelfs op representanten van de hoogtijdagen van de polarisatiestrategie maakte deze nieuwe zakelijkheid van het management diepe indruk. Ed van Thijn haalde als minister van Binnenlandse Zaken in

1994 Gaebler naar Nederland en vond hem 'zeer tot de verbeelding' spreken.<sup>4</sup>

Hoewel management de politiek bleef inspireren, nam het aantal politici dat daadwerkelijk uit het bedrijfsleven kwam in zowel de Kamer als het kabinet na Lubbers 1 af.<sup>5</sup> Dit leidde tot de opkomst van een nieuw type manager: de bestuurder zonder ervaring in het bedrijfsleven die (semi)overheidsorganisaties ging leren hoe ze konden worden als het 'echte bedrijfsleven' door de nieuwste managementprincipes uit te dragen. Op de Nederlandse universiteiten kreeg dit type managers, vaak oud-ministers, staatssecretarissen en wethouders van CDA en PvdA, het universiteitsbestuur in handen.

## *Bestuurders zonder ervaring in het bedrijfsleven leerden semi-overheidsinstellingen hoe ze konden worden als echte bedrijven*

Een van de zichtbare gevolgen van de komst van de nieuwe managers was een snelle stijging van de salarissen. Toen Ritzen in 2003 werd benoemd tot bestuursvoorzitter van de Universiteit Maastricht ontving de oud-minister € 372.000 als tekengeld. Volgens de voorzitter van de raad van toezicht Peter Elverding (DSM) 'nuttig en noodzakelijk', omdat Ritzen ook andere aanbiedingen had gekregen. Dat Ritzens pensioengat al gedicht was door zijn vorige werkgever en hij na zijn ministerschap al veel bezoldigde (bedrijfs)commissariaten had gehad, deed daarbij volgens Elverding niet ter zake. Er volgde vier jaar politiek protest, maar de universiteit kwam niet tot inkeer en onder onderwijsminister Ronald Plasterk (PvdA) werd het verzet tegen dit salaris, dat nog steeds als 'excessief en onwenselijk' gold, opgegeven.<sup>6</sup> In 2010 bedroeg Ritzens reguliere salaris € 276.998, drie tot vier keer zoveel als een hoogleraarsalaris, en € 84.000 boven de balkenendenorm die

de salarissen in de (semi)publieke sector moet begrenzen.

In 2010 overschreden maar liefst 59 bestuurders in het hoger onderwijs de balkenendenorm. In de top-vijf van de grootste salarisoverschrijders staan veel oud-politici zonder academische carrière. Op nummer twee, drie en vijf staan achtereenvolgens de cDA-coryfeeën drs. René Smit (Vrije Universiteit), oud-havenwethouder van Rotterdam, de zelfverklaard 'financieel onafhankelijke' Marcel Wintels (Fontys Hogeschool) en oud-staatssecretaris van Economische Zaken Yvonne van Rooy (Universiteit Utrecht).<sup>7</sup> De in 2007 uitgesproken hoop dat met de aanstelling van Dirk Jan van den Berg als bestuursvoorzitter van de TU Delft een 'nieuwe lijn' van sober belonen werd ingezet, kwam niet uit. Sterker, al snel bleek dat het salaris van Van den Berg met een excessief declaratiebudget was verhoogd.<sup>8</sup>

De vraag is waarom de bovenstaande praktijken ondanks publieke en politieke verontwaardiging doorgaan. Ook een salaris onder de balkenendenorm is riant en de topsalarissen leiden binnen en buiten de universiteit tot onvrede en kritiek, wat universiteiten een slechte naam bezorgt. De universitaire bestuurders zijn nooit minder gaan verdienen: in 2010 gingen de bestuurderssalarissen over de gehele linie omhoog, terwijl in datzelfde jaar de onderhandelingen voor een nieuwe cao voor universiteitsmedewerkers stukliepen op een loonsverhoging van 0,5%. Hierdoor is er nu al drie jaar geen cao en is dus ook het loon al drie jaar onveranderd gebleven.

20

#### ONBEGREPEN MANAGEMENTCONCEPTEN

De professionele bestuurders spiegelen zich aan managers in het bedrijfsleven. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in hun als marktconform gepresenteerde salarissen, maar ook in hun taal: ze gebruiken managementconcepten die uit het bedrijfsleven afkomstig zijn. De meeste universiteitsbestuurders hebben echter zelf nooit in de top van het bedrijfsleven meege-

draaid. Daardoor worden de managementconcepten verkeerd geïnterpreteerd en komen ze het primaire proces niet ten goede. De besturen van de beide Amsterdamse universiteiten kunnen dienen als voorbeeld. Zo heeft het bestuur van de Vrije Universiteit besloten € 33 mln te bezuinigen op de bedrijfsvoering, omdat de inkomsten in de nabije toekomst sterk zouden teruglopen. Sinds 2011 wordt daarom bezuinigd op het zittend ondersteunend personeel, maar

### *In het hoger onderwijs overschreden in 2010 59 bestuurders de balkenendenorm*

uit de jaarcijfers 2011 blijkt dat tegelijkertijd voor € 24 mln extern werd ingehuurd (€ 12 mln meer dan begroot) ten behoeve van bouwtechnisch en ICT-advies. Daarnaast werd het positieve resultaat van € 9 mln gereserveerd om het eigen vermogen te versterken ten behoeve van een lening voor toekomstige bouwprojecten. Dit betekent dat € 33 mln (€ 24 mln plus € 9 mln, opvallend genoeg evenveel als de voorgestelde bezuiniging) niet is aangewend voor onderwijs of onderzoek en evenmin tot goedkopere ondersteuning heeft geleid (zie de dure externe inhuur). In bedrijfsmatige termen zou men zeggen dat 'efficiency' en 'outsourcing' niet in dienst van de 'core business' staan.

Bovendien heeft het onafhankelijke organisatieadviesbureau Berenschot geconcludeerd dat de financiële argumenten voor de reorganisatie van de bedrijfsvoering van de VU ontbreken en dat de begrote tekorten worden gecreëerd door bestuurlijke keuzes voor de herallocatie van middelen, en niet door een terugloop van de inkomsten in de nabije toekomst. Berenschot concludeert dat de door de VU 'gepresenteerde noodzaak tot inkrimping, voortkomend uit geraamde negatieve jaarresultaten in 2013-2016, geen stand houdt'. Daarnaast geeft Berenschot 'nog mee dat de door het CvB gehanteerde lijn,

om het primaire proces te ontzien van bezuinigingen, naar onze inschatting in de nabije toekomst onhoudbaar zal blijken.<sup>9</sup>

Verder heeft het vu-bestuur de bezuinigingen ook als noodzakelijk gepresenteerd om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de ondersteunende diensten te verhogen. Leidend is daarbij 'operational excellence': 'operational excellence' werd met de managementconcepten 'customer intimacy' en 'product leadership' in 1995 geïntroduceerd in het boek *The Discipline of the Market Leaders* van Michael Treacy en Fred Wiersema van consultancybedrijf csc Index.<sup>10</sup> Het boek werd vooral bekend door het schandaal dat het teweegbracht toen *Business Week* erachter kwam dat csc via tussenpersonen grote stapels boeken opkocht om de eerste plek van de *New York Times* bestsellerlijst te bereiken.<sup>11</sup>

Wat het vu-bestuur zich evenmin lijkt te realiseren is dat de gebruikte concepten in het bedrijfsleven voor heel andere doelen ontwikkeld zijn, namelijk voor technische product- en procesverbetering voor externe klanten en niet voor het verbeteren van ondersteunende diensten die worden aangeboden aan interne 'klanten'. Operational excellence is afgeleid van de werkwijze van supermarktconcern Walmart en fastfoodketen McDonald's, organisaties die simpele producten verkopen en die merendeels worden aangeboden door werknemers met een eenvoudige opleiding. Operational excellence is niet ontstaan binnen een professionele kennisinstelling noch ontwikkeld voor het managen van organisaties met hoogwaardig onderwijs en onderzoek dat wordt uitgevoerd door hoogopgeleide professionals.<sup>12</sup> Het verkopen van een hamburger is iets heel anders dan het organiseren van onderwijs en onderzoek.

Met een vergelijkbare managementbenadering hervormt de Universiteit van Amsterdam (UvA) de organisatie. In een poging om de administratieve lasten van de terugkerende opleidingsaccreditaties met een kwart te reduceren, heeft het college voorgesteld dit met een uniform kwaliteitszorgsysteem te regelen waarin voortaan de cyclus *Plan, Do, Check, Act* (PDCA)

leidend is.<sup>13</sup> Deze kwaliteitscirkels werden in de jaren zeventig en tachtig ontwikkeld door de Japanse industrie. Daar zorgde een strak PDCA-proces ervoor dat Japanse elektronica en auto's storingsvrij en daarom goedkoper geproduceerd konden worden.<sup>14</sup> Deze kwaliteitscirkels zijn uitgevonden om de kwaliteit van de industriële fabricage te verbeteren en niet om de kwaliteit van mensen te meten. Daarom wordt het in de vele literatuur die sindsdien over dit onderwerp is verschenen, afgeraden om op deze wijze een organisatie, die zo afhankelijk is van *human capital*, te reorganiseren.<sup>15</sup>

Beide voorbeelden laten het gevaar zien van gebrek aan inzicht en ervaring in het bedrijfsleven bij de bestuurders en (verander)managers op de universiteiten. Ze hechten sterk aan deze kwantitatieve managementmethoden, omdat velen met het primaire proces van een universiteit (onderwijs en onderzoek) weinig affiniteit hebben. Een invloedrijk deel van de moderne universiteitsbestuurders heeft nooit college gegeven, in een laboratorium gewerkt, een Spinozapremie gekregen of een grote onderzoekopdracht binnengehaald. Opvallend is dat men in het bedrijfsleven na enkele jaren van experimenteren, juist weer kiest voor bestuurders met een verleden binnen de organisatie

## *Het verkopen van hamburgers is onvergelijkbaar met het organiseren van onderwijs en onderzoek*

en affiniteit met de core business. Topmannen als Jeroen van der Veer (Shell), Feikke Sybesma (DSM), Frans van Houten (Philips), Jean-François van Boxmeer (Heineken) en Eelco Blok (KPN) zijn allen eigen kweek met een lange staat van dienst binnen het bedrijf.

De kwantitatieve managementaansturing dient ervoor grip te houden op het primaire proces en leidt ertoe dat universiteitsbestuur-

ders zich omringen met meer bestuurs- en managementondersteuners. Uit de cijfers van de brancheorganisatie voor Universiteiten, de VSNU, blijkt dat het aantal managers en bestuursondersteuners tussen 2005 en 2010 met 21% toenam en het aantal communicatie- en pr-medewerkers zelfs met 34% steeg. Zo is de situatie ontstaan dat er tegenover iedere wetenschappelijke medewerker bijna één ondersteuner, beheerder of manager staat. Bovendien kromp in deze periode het ondersteunend personeel dat zich, in nauwe samenwerking met de docenten en onderzoekers, bezighoudt met onderwijs- en onderzoeksondersteuning.

Aanhoudende klachten over de groeiende bureaucratie en de steeds schevere verhouding tussen wetenschappelijk en ondersteunend personeel was voor staatssecretaris van Onderwijs Halbe Zijlstra (VVD) reden om in te grijpen. Op 23 maart 2011 verklaarde hij in de Kamer: 'Ik vind 25% bureaucratie te hoog.'<sup>16</sup> Dat percentage lag toen echter al veel hoger; 31% van al het personeel van de universiteit was in 2010 zuivere overhead.<sup>17</sup> Onder druk gezet door de staatssecretaris richtten de universiteitsbestuurders zich vreemd genoeg niet op de onder hun verantwoordelijkheid gegroeide laag managers en procesbeheerders, maar op een verdere afbouw van onderwijs- en onderzoeksondersteuning en lieten zij het aantal verandermanagers, valorisatiemedewerkers en ingehuurde ICT-ers juist toenemen.

MANAGEMENTINZICHT VANUIT  
HET HILTON: DE BEURSPROMOVENDUS

22

De grootste uitdaging voor universiteiten is een goede omgang vinden met de dalende directe inkomsten uit Den Haag, de zogenaamde eerste geldstroom, ten opzichte van het stijgende aantal studenten. Er zijn verschillende mogelijkheden de inkomsten op peil te houden. Onderzoekers slagen erin gemiddeld 30% van het totale budget van de universiteit binnen te halen door projecten gehonoreerd te krijgen die worden gefinancierd door de Nederlandse

organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) of externe publieke en private partijen. In de Angelsaksische wereld zijn universiteitsbestuurders in staat gebleken een lucratief alumni-beleid te organiseren en te onderhouden, en in de Scandinavische landen en Duitsland is er succesvol gelobbyd bij overheid en bedrijfsleven om meer geld voor onderwijs en onderzoek te krijgen.

In 2011 werd door de Nederlandse universiteitsbestuurders na overleg in een Parijs' vijfsterrenhotel een oud plan opnieuw gepresenteerd: de introductie van de bursaal.<sup>18</sup> Dit ingrijpende en door staatssecretaris Zijlstra overgenomen voornemen behelst het streven om in Nederland van de promovendus een beursstudent te maken. Daarmee wordt het schrijven van een op vernieuwend wetenschappelijk onderzoek gebaseerd proefschrift, en daarmee de uitvoering van een primaire universitaire taak, voortaan een vorm van studeren.<sup>19</sup>

## *Het voornemen is om van de Nederlandse promovendus een beursstudent te maken*

De universiteitsbestuurders en de VSNU schermen met het argument dat in het buitenland bursalen de gangbare praktijk zijn. Daaruit blijkt een gebrek aan affiniteit met wat een promovendus in Nederland aan werk verricht. De Nederlandse promovendi zijn de werkpaarden van de wetenschap: zij vormen eenderde deel van al het wetenschappelijk personeel, 82% van hen verzorgt colleges, ze schrijven de bulk van de wetenschappelijke artikelen, organiseren congressen, redigeren wetenschappelijke tijdschriften én werken aan onderzoek voor hun proefschrift. Een gemiddelde Nederlandse werknemer-promovendus doet veel meer dan een buitenlandse bursaal; dat zal iedere hoogleraar of promovendus in binnen- en buitenland

bevestigen.<sup>20</sup> De promovendus is een belangrijke waarborg van de grote wetenschappelijke output van Nederland en het hoge onderzoeksniveau: de Nederlandse universiteiten hebben de op drie na beste reputatie van de wereld.<sup>21</sup>

Bovendien is er geen land waar promovendi sneller hun doctorstitel bemachtigen dan Nederland, veel sneller dan in bursalenlanden als de Verenigde Staten, Australië en Groot-Brittannië.<sup>22</sup> Dit komt doordat een Nederlandse promovendus zijn aanstelling als werk beschouwt, en hij zich een daarbij horende professionele arbeidshouding aanmeet. De rechter heeft dan ook meerdere malen bevestigd dat promoveren 'werk' is en dat een bursaal daarom geen onderwijs mag geven noch contractueel verplicht kan worden tot het leveren van wetenschappelijke output. Bovendien is de output van een bursaal zijn persoonlijke eigendom — dus mag deze niet meetellen in de rankings.<sup>23</sup> Daarom zullen de onderwijs- en onderzoeksinspanning in een bursalenstelsel nooit hetzelfde hoge niveau behouden, tenminste niet op een rechtmatige wijze.

De reden om bursalen te introduceren is dat werknemerpromovendi volgens universiteitsbestuurders te duur zijn. Dat is een raar argument, omdat hun inkomen begint met € 2000 en in het vierde en laatste jaar van het promotieonderzoek maximaal € 2600 bruto bedraagt. Op dat moment verdient een promovendus minder dan het gemiddelde wo-startsalaris (€ 2632), terwijl een promovendus dan meestal eind twintig of begin dertig is. Een rijkstrainee verdient vanaf zijn eerste werkdag al meer.<sup>24</sup>

Dit inkomen wordt in de praktijk nog verder gedrukt, omdat het de afgelopen jaren gewoonte is geworden om promovendi slechts voor vier dagen per week in dienst te nemen. Dit vanuit de terechte veronderstelling dat deze jonge wetenschappers zo gemotiveerd zijn dat ze die laatste dag wel gratis aan hun onderzoek blijven doorwerken. Zo daalt het inkomen van promovendi, hoogwaardige volwassen afgestudeerde kenniswerkers, naar € 1600 tot maximaal € 2000 bruto per maand, terwijl ze in hun

vervolgcarrière door hun doctorstitel niet meer gaan verdienen.<sup>25</sup>

Winst maken zoals een bedrijf dat doet, lijkt het hoofdmotief te zijn. De Universiteit van Maastricht rekende uit dat een bursaal slechts een uitwonende beurs hoefde te ontvangen van € 934,02 per maand, waarvan een deel als collegegeld zou kunnen terugvloeien naar de universiteit. 'Dat een promotiestudent een bijbaantje kan hebben' achtte de universiteit niet uitgeslo-

## *In Nederland werken al veel Aziatische bursalen voor zo'n € 750 per maand*

ten.<sup>26</sup> Na een luttel investering van nog geen € 45.000 krijgt de universiteit hetzelfde bedrag als winst weer terug, want voor elk succesvol afgerond proefschrift ontvangt een universiteit van het ministerie van Onderwijs een zogeheten promotiebonus van zo'n € 90.000.

Met de invoering van een bursalenstelsel gaan de grote voordelen van het huidige promotiestelsel — de excellente Nederlandse onderzoeksreputatie, veel op onderzoek gebaseerd onderwijs en hoogstaande kennisonwikkeling — voor de maatschappij verloren in een streven naar kortetermijnwinst en outputvergroting. Bovendien getuigt het van een onprofessionele kijk op de belangrijkste groep werknemers van de universiteit.

Het bursalenstelsel leidt bovendien tot excessen. De universiteitsbestuurders en hun beleidsadviseurs overtreden de wet: ondanks gerechtelijke uitspraken dat de promovendus een werknemer is, wordt door universiteitsbestuurders toch toegestaan dat er bursalen worden aangesteld en wel onder onvoorstelbare omstandigheden. In Nederland 'werken' al veel Aziatische bursalen.<sup>27</sup> Met beurzen van zo'n € 750 per maand verrichten zij hetzelfde werk als hun Nederlandse collega's, maar omdat zij

geen medewerker mogen zijn — dan zouden ze immers meer kosten — hebben zij de status van student en weet niemand precies hoeveel het er zijn, wat ze doen of in welke omstandigheden zij leven. Dit ondermijnt de sfeer bij een onderzoeksgroep die nodig is om tot topprestaties te komen. Schrijnend is bovendien dat veel bursalen zijn aangewezen op de voedselbanken om te kunnen eten. Nadat de gemeente Delft hierover in 2010 zijn beklag deed bij de ru, kwam het bestuur tot het inzicht dat zo'n lage beurs inderdaad 'eigenlijk niet meer toereikend is voor een menswaardig bestaan'. Met veel omzichtigheid verhoogde Delft de beurs — om de fictie van niet-werknemerschap in stand te houden — met maximaal € 450.<sup>28</sup> Een gratis gebaar, want ook voor elke gepromoveerde bursaal ontvangt de universiteit dus een kleine ton bonus. Hoe het nu staat met de buitenlandse bursalen weigert de staatssecretaris te onderzoeken, en bij de universitaire bestuurders leiden deze misstanden evenmin tot actie.<sup>29</sup> Na een protest van Chinese bursalen in Leiden in mei 2012 over hun aanstelling, kwam de rector magnificus niet verder dan: 'Het is een problematiek die ons niet bekend is.'<sup>30</sup>

Kortom, met buitenlandse ontwikkelingen of een professionele aansturing van de organisatie heeft het bursalenstelsel niets te maken. Een kostenbesparing is het evenmin; dan zouden de salarissen van de universitaire bestuurders beter onder de balkenendenorm gebracht kunnen worden. Dat levert alleen al jaarlijks 24 promovendusplekken op.<sup>31</sup>

24

#### WAT TE DOEN?

De topsalarissen, de managementbenadering en de bursalen belichamen een verkeerde kijk op de ontwikkeling van de moderne universitaire organisatie en de daar werkzame professionals. De moderne universiteit is een grote organisatie met duizenden werknemers en honderden miljoenen omzet. Dat voor het aansturen van een universiteit van management gebruik wordt gemaakt is daarom begrijpelijk, mits de

juiste managementmodellen worden aangevend. Dit artikel is dan ook geen pleidooi voor nostalgie of *management bashing*.

Terugverlangen naar de tijd dat de hoogleraar thuis de tentamens van zijn studenten afnam en de boekhouder op de achterkant van een sigarendoosje de inkomsten bijhield, is onmogelijk en onwenselijk. Wel moet de koers gewijzigd worden, zodat bij universiteiten de primaire taken onderwijs en onderzoek en de professionals die deze uitvoeren weer voorop komen te staan. Deze koerswijziging zal allereerst door de politiek en universiteitsbestuurders moeten worden doorgevoerd, omdat de universitaire medewerkers zelf door regelingen als de wub en via de vsnu gemaakte afspraken het roer uit handen is geslagen. Daarom volgen hierna tien adviezen waarmee de universiteitsbestuurders en politiek de eerste stap kunnen zetten om tot bloeiende Nederlandse universiteiten te komen die hun internationale reputatie in uitmuntend onderzoek en goed onderwijs waar zullen maken.

- 1 Evalueer de wet tot Modernisering van de Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) en breng deze in lijn met de zeggenschap die maatschappij en politiek van professionals verwachten.
- 2 Hervorm de hiërarchische inrichting zo dat de professionals die de primaire taken uitvoeren *eindbevoegd* en *verantwoordelijk* zijn voor de organisatie van de universiteit. Dit begint aan de top. Zoek pas daarna naar de meest gewenste technische en organisatorische ondersteuning.
- 3 Grijp niet naar dure inhuur of outsourcing, maar investeer in technische bijscholing van het zittende ondersteunende personeel en in de professionalisering van docenten en onderzoekers op zowel het terrein van wetenschap als op het gebied van bestuurs- en beheerskwaliteiten, zoals in iedere grote organisatie.
- 4 Kijk veel kritischer naar managementconcepten en doorgrond ze voordat ze in de organisatie worden losgelaten. Zorg ervoor dat er

- kennis is opgedaan over de voor- en nadelen van de concepten in het bedrijfsleven en vergelijkbare publieke organisaties.
- 5 Bestuurders moeten zich houden aan de balkenendenorm en zich niet verschuilen achter 'eerder gemaakte afspraken'. Het is ook de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht om de goede naam van de universiteit te handhaven, allereerst door normale salarissen af te dwingen.
  - 6 Doe verantwoord onderzoek naar de betekenis, opbrengst en de rendementen van de bursaal in binnen- en buitenland en weeg daarna op een professionele en verantwoorde manier de voors en tegens af.
  - 7 Maak het primaire proces weer leidend door aan de top van de organisatie bestuurders te benoemen die in ruime meerderheid ervaring hebben met onderwijs en onderzoek.
  - 8 Beschouw het besturen van een universiteit niet als een 'kunstje' of als een leuke interimklus, maar als een professionele aangelegenheid: universiteiten zijn organisaties waar honderden miljoenen euro's in omgaan, met duizenden medewerkers en met een verantwoordelijkheid voor de opleiding van honderdduizenden studenten. Dit betekent besturen met veel gevoel en interesse voor het primaire proces (zie punt 7).
  - 9 Onttrek niet nog meer geld aan de eerste geldstroom ten behoeve van valorisatie. Dit leidt niet tot 'ondernemerschap' en dringt de bureaucratie niet terug, tenzij er nauwkeurig wordt gevolgd of door publieke en private partijen extra beschikbaar gestelde middelen terecht komen bij onderzoek en onderwijs.
  - 10 Om punt 9 uit te werken zou allereerst onderzocht moeten worden hoeveel van de extra gelden voor valorisatie en topsectoren die de afgelopen jaren beschikbaar zijn gesteld er nu werkelijk bij onderzoekers terecht komt en welk percentage er naar wetenschapsconsultants, intermediairs, incubators en beleidsmedewerkers gaat.

Noten

- 1 Ritzen geciteerd in zijn afscheidsgesprek: Ricus Dul-laert, 'Het collegegeld moet omhoog', *Trouw* (21 januari 2011).
- 2 Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen, 'Managerpolitiek: Waarom historici oog voor management moeten hebben', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 127(2012), pp. 97-112.
- 3 Tabel 20: De prestigelijst in: Elsevier redactie, *De nieuwe kaas-kop. Nederland en de Nederlanders in de jaren negentig* (Amsterdam, 2000) tegenover p. 49.
- 4 Ed van Thijn, *Retour Den Haag. Dagboek van een minister* (Amsterdam, 1994), p. 201.
- 5 Gerry van der List, 'Zakelijk zitvlees gezocht: Politici uit het bedrijfsleven worden steeds schaarser', *Elsevier* (26 augustus, 2000), pp. 16-18; 'Boeren en onderwijzers in de Tweede Kamer maken plaats voor economen', *Nederlands Dagblad* (31 mei 2012) 4.
- 6 'Ritzen mag welkomstpremie behouden', *De Volkskrant* (17 augustus 2007), p. 3.
- 7 Dit overzicht wordt elk jaar gemaakt door de Algemene Onderwijsbond. AOB Belonings-overzicht, 2010, via [www.aob.nl](http://www.aob.nl).
- 8 Michèle de Waard, 'TU Delft betaalt volgens salarisonorm, maar steunt die niet', *NRC Handelsblad* (13 oktober 2007), p. 2; 'Inspectie berispt TU Delft', *NRC Handelsblad* (1 april 2012), p. 8;
- 9 'Bezuinigingen Vrije Universiteit te drastisch', *Het Parool* 4 juli 2012; 'Het nieuwe toverwoord bij de Vu is impactscore', *de Volkskrant*, 12 juli 2012.
- 10 Michael Treacy en Fred Wiersema, *The discipline of market leaders. Choose your customers, narrow your focus, dominate your market* (Londen, 1995) xii, xiii.
- 11 'Did dirty tricks create a best seller?', *Business Week* 6 augustus 2001; John Micklethwait, en Adrian Wooldridge, *The Witch doctors. What the management gurus are saying, why it matters and how to make sense of it* (Oxford, 1997).
- 12 Operational excellence is het archetype voor zo goedkoop mogelijk producerende bedrijven met goede service, (Walmart, McDonald's); Product leader-

- ship-bedrijven onderscheiden zich door hoge innovatie en concurreren niet op prijs (Intel, Nike); Customer intimacy-bedrijven zien klantrelaties als het meest belangrijke (Airborne Express, Cott).
- 13 Kader Kwaliteitszorg (Universiteit van Amsterdam; 6 juni 2011).
- 14 Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, *De Leiderschapscarousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt* (Boom Amsterdam, 2011), p. 133 ev.
- 15 De meest doorgeslagen variant is Business Process Reengineering eveneens van CSC Index. De bedenkers van dit concept gaven uiteindelijk ook toe dat ze waren vergeten dat het in organisaties om mensen gaat; Thomas Davenport, 'Why reengineering failed: The fad that forgot people', *Fast Company* 1 (1996), pp. 70-74.
- 16 Handelingen Tweede Kamer, 2010-2011, 32235, nr. 32
- 17 Cijfers: Wetenschappelijk Onderwijs Personeel Informatie (WOPI) 2005-2010, via: [www.vsnu.nl/Universiteiten/Feiten-Cijfers/Personeel.htm](http://www.vsnu.nl/Universiteiten/Feiten-Cijfers/Personeel.htm). De categorieën zijn gebaseerd op het Universitair Functie Ordeningssysteem.
- 18 Ricus Dullaert, 'Universiteiten: Schaf studiebeurs af: vsnu wil dat alle studenten studiegeld lenen, collegegeld moet omhoog', *Trouw* (25 februari 2011) 1.
- 19 Kabinetsreactie Rapport commissie-Veerman (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) 7 februari 2011), p. 3; *Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap* (ocw; 1 juli 2011), p. 38.
- 20 Zie ook de verklaring van promovendus.org tegen de bursaal die door meer dan drieduizend promovendi, universitair docenten en hoogleraren is ondertekend. [www.promovendus.org](http://www.promovendus.org)
- 21 The Times Education World University Rankings 2011-2012, via: [www.timeshighereducation.co.uk](http://www.timeshighereducation.co.uk)
- 22 vs: Tabel 1 van: *Infobrief Science Resources Statistics van de National Science Foundation* (maart 2006); GB: *PhD research degrees: Entry and completion* (Higher Education Funding Council England; januari 2005); AU: Yew May Martin, Maureen Maclachlan en Tom Karmel, *Postgraduate Completion Rates* (Department of Education, Training and Youth Affairs, 2001).
- 23 Uitspraak Hoge Raad, C04/352HR en C05/043HR (14 april 2006) inzake het bursalenstelsel Abvakabo versus UvA, met name 4.4.1 en 4.4.2. Deze uitspraak werd nogmaals bekrachtigd in Rechtbank Groningen sector Kanton, zaak 376165 CV EXPL 08-12156 Abvakabo versus RUG (13 augustus 2009).
- 24 Elsevier, *Beste Banengids* 2010; CAO Nederlandse Universiteiten, 2007-2010.
- 25 Jan Sadlak (red.), *Doctoral Studies and Qualifications in Europe and the United States: Status and Prospects* (UNESCO Studies on Higher Education; Boekarest, 2004), p. 89.
- 26 Promovendi-beleid UM (CvB Universiteit Maastricht; 7 december 2010), p. 6.
- 27 Fokke Obbema en Loes Reijmer, 'Race om studenten uit China', *de Volkskrant* (30 april 2011) 8.
- 28 'Uitvoeringsregels aanvulling beurs voor beurspromovendi' in: HRM Mededelingen nr. 2010-28 (TU Delft: juli 2010).
- 29 Antwoorden van op Kamervragen over de abominabele financiële omstandigheden van Chinese bursalen van het lid Jadnanansing (PvdA) (24 mei 2011).
- 30 Vincent Bongers, 'Beurspromovendi worden slecht behandeld: Gebrek aan helderheid positie', *Mare* (24 mei 2012), p. 4.
- 31 Uit het AOB-overzicht blijkt dat de totale overschrijding van de balkenenorm in het wetenschappelijk onderwijs in 2010 ruim € 1,2 mln bedroeg. Het NWO-normbedrag voor een volledige vierjarige promovendus bedraagt € 203.532.





## STANDPLAATS: LESBOS

Toen ik in Molivas kwam wonen, moest ik wennen aan het gebruik van een kachel. Vooral het aansteken was in het begin lastig. Grieken zijn niet anders gewend; een petroleumkachel is voor hen de manier bij uitstek om een huis te verwarmen. Sommige huizen hebben een tank, en anders loop je even langs het benzinestation voor brandstof.

Veel mensen konden zich afgelopen winter geen petroleumkachel meer veroorloven — net als voor benzine stegen de prijzen voor petroleum onophoudelijk, en door de crisis had men al veel minder te besteden. Ook op veel scholen zaten kinderen met hun jassen aan in de klas.

Houtkachels raken in de mode, want hout kost niets of weinig. Populair is het om een open haard aan te sluiten op radiatoren. Hout sprokkelen is heel normaal geworden. Hier en daar werden deze winter ook illegaal bomen gekapt.

De kou is nu ver weg. Brandstofgebrek is niet het belangrijkste probleem meer; voor velen zijn de dagelijkse boodschappen en medicijnen onbetaalbaar geworden. Een toenemend aantal Grieken wacht op de sluitingstijd van supermarkten zodat men eten kan halen uit de vuilnisbakken. Heel veel Grieken willen werken, maar kunnen geen werk vinden of zijn hun baan kwijtgeraakt. De helft van de jongeren heeft geen werk. Pas afgestudeerden gaan noodgedwongen op zoek naar een baan buiten hun vakgebied. Voor een paar honderd euro per maand verrichten ze werk dat ze ook hadden kunnen doen zonder opleiding. Velen zien het buitenland als enige oplossing en vertrekken.

Iedereen pakt aan wat hij kan vinden om zo toch nog een bron van inkomsten te hebben. Ondernemers met kleine bedrijven die eerst een paar werknemers in dienst hadden, proberen nu te overleven door zoveel mogelijk zelf te doen. Natuurlijk zijn er ook werkgevers die de situatie uitbuiten en hun werknemers langer laten werken, voor weinig geld.

Degenen met een baan hebben vaak een veel lager inkomen dan voorheen, net als de gepensioneerden. En zij konden toch al moeilijker rondkomen nu alles duurder is geworden. Inzamelingsacties moeten ervoor zorgen dat mensen die geen kant meer op kunnen toch eten of medicijnen krijgen. De Grieken voelen zich in de steek gelaten door hun eigen overheid, en door Europa. De afgelopen verkiezingen werden over het algemeen als nutteloos ervaren. De laatste verkiezingsuitslag is logischerwijs geen verrassing. Een politieke aardbeving wordt het genoemd; de twee partijen die de laatste jaren hebben geregeerd, hebben maar net een meerderheid en er is sprake van een vooral linkse oppositie. Veel vrouwen hebben de Grieken er niet in.

Tot overmaat van ramp mijden ook de toeristen Griekenland deze zomer. Dit jaar is het toerisme veel sterker gedaald dan de paar voorgaande jaren. Dat doet pijn. Men zag het niet aankomen, want de Griekse zon en stranden, daar kun je toch ook tijdens een crisis van genieten? Hartje zomer hopen de Grieken al op een warme winter.

ELVIRA PATELIAS

# Solidariteit in de 21<sup>ste</sup> eeuw

Volgens de socioloog Max Weber zou de wereld ‘onttoverd’ zijn, door techniek en wetenschap ontdaan van alle magie. Maar wie zag hoe ‘de moslim als bijl aan de wortel van onze solidariteit’ in een oogwenk veranderde in een Grieks Spaanse bankier of politicus, moet daar misschien vragen bij stellen.

De snelheid waarmee nieuwe boosdoeners gevonden worden, maakt duidelijk dat solidariteit behoorlijk onder druk staat. Misschien wel meer dan sinds lange tijd. Zowel het eigen volk als de vreemdelingen moeten zich meer verantwoorden voor hun hulpbehoefendheid.

Delen is goed, is nog steeds de teneur onder de inwoners van Nederland, maar ze willen er wel steeds meer voor terugzien. Wat daar goed en slecht aan is en wat de uitwegen zijn, is de inzet van de volgende acht bijdragen.

HAS HIS HEART STOPPED, DOCTOR?



beeeep!

NO... HE'S JUST REACHED HIS CREDIT LIMIT...

Attallah

# Solidariteit onder druk

PAUL DE BEER

Het kabinet dat na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september zal aantreden, zal, ongeacht de samenstelling, ongetwijfeld een omvangrijk pakket van bezuinigingen en lastenverzwaringen aankondigen. De meeste burgers zullen de gevolgen daarvan de komende jaren aan den lijve ondervinden, doordat hun uitkering omlaaggaat, subsidies worden beperkt, zij meer gaan betalen voor de zorg of de kinderopvang, de belastingen worden verhoogd, en de meest onfortuinlijken doordat zij hun baan kwijtraken. Ook een regering waaraan de PvdA deelneemt, zal aan pijnlijke maatregelen niet ontkomen. De vraag die dan voor sociaal-democraten traditiegetrouw centraal staat, is of de sterkste schouwers de zwaarste lasten dragen. Anders gezegd: is het mogelijk om fors om te buigen en tegelijkertijd de solidariteit die in onze verzorgingsstaat is belichaamd in stand te houden?

30 Velen zijn hierover pessimistisch. Zij menen dat het maatschappelijke draagvlak voor solidariteit afbrokkelt.<sup>1</sup> Juist in economisch zware tijden zouden mensen aan hun eigen belang prioriteit geven en minder voor anderen over hebben. Dan roept steun aan EU-lidstaten die in financiële problemen verkeren veel weerstand op en lijkt zelfs het klimaat rijp om fors in de ontwikkelingshulp te snoeien. Ook binnenslands is solidariteit met zwakkeren en behoeftigen niet meer vanzelfsprekend. Als middengroepen moeten kiezen tussen hogere belastingen en lagere uitkeringen, is het niet denkbeeldig dat hun voorkeur naar het laatste uitgaat.

**Over de auteur** Paul de Beer is redacteur van S&D

**Noten** zie pagina 38

Het zijn echter niet alleen de economische crisis en de noodzaak van sanering van de overheidsfinanciën die de solidariteit onder druk zetten. Ook meer structurele ontwikkelingen, zoals individualisering, immigratie en globalisering, worden veelal als een bedreiging voor de solidariteit gezien. Meer dan genoeg reden voor een partij die solidariteit altijd hoog in haar vaandel heeft gedragen en dat in de toekomst misschien nog wel nadrukkelijker wil doen, om stil te staan bij deze bedreigingen en zich de vraag te stellen of en onder welke voorwaarden het draagvlak voor solidariteit in stand kan worden gehouden. In dit nummer van S&D wordt deze vraag van verschillende kanten belicht.

## BEDREIGINGEN VOOR DE SOLIDARITEIT

Voor wie alleen naar de beschikbare cijfers kijkt, is er weinig reden om zich zorgen te maken over de stand van de solidariteit in ons land. Twee op de vijf Nederlanders doen vrijwilligerswerk en bijna een op de drie verleent mantelzorg aan een hulpbehoevend familielid of kennis.<sup>2</sup> In 2009 schonk de Nederlandse bevolking bijna € 2 mrd aan goede doelen.<sup>3</sup> De overheid hevelt jaarlijks zo'n € 75 mrd (12,5% van ons totale inkomen) in de vorm van sociale uitkeringen over van rijkere naar armere huishoudens.<sup>4</sup> En met een ontwikkelingsbudget van nog altijd 0,7% van ons bruto binnenlands product behoort Nederland tot de mondiale top.

Deze bemoedigende cijfers zeggen echter weinig over de vooruitzichten voor het behoud van de solidariteit in de toekomst. Er doemen tal van bedreigingen op die de huidige solidariteit

niet tot een rustig bezit maken. Juist doordat Nederland zich nog altijd onderscheidt door een hoge mate van zowel informele, vrijwillige als formele, georganiseerde solidariteit, kunnen die bedreigingen voor ons land des te ingrijpender zijn. In dit artikel passeert een aantal ontwikkelingen die de solidariteit onder druk (kunnen) zetten de revue en probeer ik vast te stellen hoe bedreigend ze zijn. Het gaat achtereenvolgens om:

- > individualisering;
- > toenemende diversiteit en heterogeniteit;
- > professionalisering en bureaucratisering;
- > globalisering en europeanisering;
- > toenemende kennis over individuele risico's.

Alvorens op deze mogelijke bedreigingen voor de solidariteit in te gaan, is het belangrijk eerst aan te geven wat ik in dit artikel onder solidariteit versta.

#### SOLIDARITEIT IN SOORTEN EN MATEN

Er zijn vele definities en interpretaties van solidariteit in omloop en dat maakt de discussie hierover vaak verwarrend. Ik definieer solidariteit als iedere handeling die ten goede komt aan een ander zonder dat men de zekerheid heeft van een gelijkwaardige tegenprestatie.<sup>5</sup> In deze definitie is de vraag of een handeling als solidair kan worden aangemerkt, dus niet afhankelijk van de achterliggende motieven of attitudes. Niet omdat die er niet toe doen, maar omdat het in de politiek en het (overheids)beleid uiteindelijk altijd gaat om daden in plaats van om woorden. Armen zijn er niet mee geholpen als welgestelden hun solidariteit met hen uitspreken, maar alleen als zij de armen daadwerkelijk helpen. Volgens deze definitie hoeven aan solidariteit dus ook geen warme gevoelens van naastenliefde of altruïsme ten grondslag te liggen. Koude solidariteit — zoals hulp aan armen via een verplichte belastingafdracht — is net zo goed solidariteit als warme solidariteit — zoals spontane vrijwillige hulp aan iemand die in nood verkeert.

Conform deze definitie is solidariteit een zeer gevarieerd en veel voorkomend verschijnsel, zoals al bleek uit de voorbeelden die ik hierboven gaf. Ze kan formeel (georganiseerd) en informeel (min of meer spontaan) zijn, vrijwillig en verplicht, gericht op een bekende of op een anoniem persoon. Een belangrijk theoretisch onderscheid is dat tussen eenzijdige en tweezijdige of wederkerige solidariteit. Bij eenzijdige solidariteit kan degene die een ander helpt of ondersteunt redelijkerwijze geen tast-

*De sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid suggereert dat mensen werkelijk onafhankelijk kunnen zijn*

bare tegenprestatie verwachten. Hulp aan een zwaar gehandicapt kind en aan een terminaal zieke patiënt zijn daar voorbeelden van. Maar ook een aalmoes aan een bedelaar of noodhulp aan de slachtoffers van een natuurramp valt hieronder.

Bij tweezijdige of wederkerige solidariteit verwacht men wel een tegenprestatie, maar of men die daadwerkelijk ontvangt en of die gelijkwaardig is aan de eigen bijdrage, is onzeker. Een verzekering is op dit principe gebaseerd: je betaalt een premie in de verwachting dat je een vergoeding krijgt als je schade lijdt (als gevolg van inbraak, ongeval, ziekte, werkloosheid et cetera), maar het is onzeker of je ooit een gelijkwaardige vergoeding zult ontvangen. Bij een verzekering hoop je meestal dat dit niet het geval is, want dan heb je geen schade geleden. Ook burenhulp en een vriendendienst zijn vaak op het principe van wederkerigheid gebaseerd.

In de praktijk is er vaak sprake van een mengvorm van eenzijdige en tweezijdige solidariteit, waarbij je wel enige tegenprestatie verwacht, maar er niet van uitgaat dat deze gelijkwaardig is aan je eigen bijdrage. Een

voorbeeld daarvan is de AOW. Hoewel iedere bewoner van Nederland vanaf (nu nog) 65 jaar aanspraak maakt op een AOW-uitkering, dragen hogere inkomensgroepen gedurende hun actieve leven veel meer bij aan de financiering van de AOW dan zij naar verwachting vanaf hun pensioen zullen ontvangen.

Het is belangrijk deze verschillende vormen van solidariteit in gedachten te houden als we ons richten op een aantal mogelijke bedreigingen voor solidariteit, aangezien deze verschillende kunnen uitwerken voor verschillende vormen van solidariteit.

#### INDIVIDUALISERING

De term individualisering kent zo mogelijk nog meer interpretaties dan solidariteit,<sup>6</sup> maar gevoelsmatig is het niet verwonderlijk dat zij vaak als tegengesteld of zelfs tegenstrijdig worden beschouwd. Terwijl solidariteit betrekking heeft op de (positieve) band tussen mensen, benadrukt individualisering juist de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het individu. Toch betekent dit niet dat individualisering per se solidariteit ondermijnt. De toenemende zelfstandigheid en onafhankelijkheid van individuen heeft vooral betrekking op het verzwakken van hun binding met traditionele instituties, zoals de kerk, politieke partijen, vakbonden en — wellicht — het gezin. Daarvoor in de plaats zijn echter nieuwe afhankelijkheden gekomen: van publieke voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, wegen en openbaar vervoer) van mondiale economische en ecologische ontwikkelingen. Individualisering betekent vooral dat de afhankelijkheid van concrete personen in de directe omgeving, die overigens zeker niet geheel verdwijnt, deels plaatsmaakt voor afhankelijkheid van anonieme derden en grotere institutionele systemen. De Franse socioloog Émile Durkheim betoogde al meer dan honderd jaar geleden dat dit leidt tot een vervanging van mechanische solidariteit door organische solidariteit (zie hierover verder de bijdrage in dit nummer van Van Oorschot en Jeene).

Cruciaal voor de gevolgen van individualisering voor solidariteit is of de geïndividualiseerde burger nog voldoende besef heeft van zijn afhankelijkheid van zijn medeburgers. De sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid in de huidige beleidsretoriek suggereert dat mensen werkelijk onafhankelijk (kunnen) zijn en kan daardoor bij burgers de illusie van onafhankelijkheid oproepen. Als iedereen geacht wordt zoveel mogelijk voor zichzelf te zorgen (zelfredzaamheid), stimuleert

*Als iedereen zoveel mogelijk voor zichzelf moet zorgen, stimuleert dat mensen niet om zich ook om anderen te bekommeren*

dat mensen niet om zich ook om anderen te bekommeren. Om de solidariteit in een individualiserende samenleving in stand te houden is het dus belangrijk dat de overheid burgers juist wijst op hun wederzijdse afhankelijkheid. In dit licht bezien vormen de recente pleidooien voor ‘samenredzaamheid’, waarbij burgers problemen in eigen kring gezamenlijk aanpakken, zoals in de zogenaamde eigenkrachtconferenties, een welkome nuancering.

Individualisering kan ook een bedreiging voor solidariteit vormen, als ze de bereidheid of het vermogen van mensen om zich in anderen te verplaatsen, aantast. Individualisering zou dan overgaan in ‘individualisme’, een sterke gerichtheid op het eigen belang die leidt tot minder bereidheid om anderen te steunen of aan de samenleving als geheel bij te dragen. Individualisme in deze zin lijkt inderdaad strijdig met solidariteit. Toch passen hierbij twee belangrijke kanttekeningen.

In de eerste plaats is er weinig feitelijk bewijs dat mensen steeds egoïstischer of egocentrischer zouden worden. Verschillende vormen van vrijwillige solidariteit laten in ieder geval

geen dalende trend zien.<sup>7</sup> Volgens het CBS is het percentage van de bevolking van achttien jaar en ouder dat georganiseerd vrijwilligerswerk doet, toegenomen van 19 in 2001 naar 22 in 2009.<sup>8</sup> De giften aan 'goede doelen' via donaties, contributies en collectes namen tussen 2006 en 2011, ondanks de economische crisis, toe van € 1,12 mrd naar € 1,39 mrd.<sup>9</sup>

In de tweede plaats kan aan solidair gedrag ook welbegrepen eigenbelang ten grondslag liggen. Tweezijdige of wederkerige solidariteit is immers gebaseerd op de verwachting dat men zelf — op termijn — baat kan hebben bij solidair gedrag, zoals bij een verzekering of wederzijdse hulp. Deze solidariteit staat dus niet op gespannen voet met het eigen belang. Toenevend individualisme zou dan vooral leiden tot een verschuiving van eenzijdige naar tweezijdige solidariteit, maar niet noodzakelijkerwijze tot een afname van solidariteit. Cruciaal voor tweezijdige solidariteit is wel dat men voldoende vertrouwen heeft dat anderen de 'ontvangen solidariteit' later zullen terugbetalen. Algemeen vertrouwen in de medeburger is dus wel een belangrijke voorwaarde voor behoud van solidariteit. Maar daarmee is het in Nederland bepaald niet slecht gesteld. Volgens de European Values Study nam het percentage van de Nederlandse bevolking dat vindt dat mensen in het algemeen te vertrouwen zijn zelfs toe van 45% begin jaren tachtig tot 62% in 2008.<sup>10</sup>

#### TOENEMENDE DIVERSITEIT EN HETEROGENITEIT

Een tweede, vaak genoemde bedreiging voor solidariteit is de toenemende diversiteit en heterogeniteit van de bevolking. Mensen zouden eerder bereid zijn tot solidariteit met anderen die op hen lijken dan met mensen die sterk van hen verschillen. Toenemende sociaal-culturele diversiteit als gevolg van immigratie en het groeiende aandeel allochtonen kan aldus een bedreiging vormen voor de solidariteit. De Amerikaanse politoloog en socioloog Robert Putnam claimt zelfs dat grotere etnische diversi-

teit niet alleen de band tussen etnische groepen verzwakt, maar ook de band binnen etnische groepen. Volgens hem hebben autochtonen (in zijn onderzoek: blanke Amerikanen) die in een etnisch diverse wijk wonen, de neiging om 'in hun schulp te kruipen' (*hunkering down*) waardoor ook de binding met andere autochtonen zwakker zou worden.<sup>11</sup>

### *De giften aan goede doelen zijn de afgelopen jaren toegenomen, ondanks de economische crisis*

Zijn onderzoek is echter niet onweersproken. In ander (Europees) onderzoek werd het negatieve effect van etnische diversiteit op binding en vertrouwen niet gevonden.<sup>12</sup> Dit is niet verwonderlijk, want het is onwaarschijnlijk dat etnische of culturele diversiteit *als zodanig* de sociale samenhang vermindert. Het is veel aannemelijker dat dit afhangt van de subjectieve sociale afstand die groepen ten opzichte van elkaar beleven. Een verschil in etniciteit of culturele achtergrond kan samengaan met een grotere ervaren sociale afstand, maar dit hoeft niet.

Uit sociaalpsychologische experimenten is bekend dat het relatief eenvoudig is om mensen zich op grond van een willekeurig criterium met elkaar te laten identificeren dan wel zich van elkaar te laten onderscheiden. Dat wil zeggen, wie tot de *in-group* en wie tot de *out-group* behoort staat niet van tevoren vast, maar is in hoge mate geconstrueerd en kan dus ook worden gemanipuleerd. Als er in een samenleving scherpe scheidslijnen lopen tussen etnische groepen, bevordert dit de solidariteit tussen die groepen niet. Maar de praktijk leert ook dat andere verschillen of overeenkomsten tussen individuen veel belangrijker kunnen zijn dan etnische verschillen. Denk aan de brede sympathie die de minderjarige asielzoeker Mauro

opriep toen hij Nederland dreigde te worden uitgezet. De voortdurende media-aandacht voor etnische tegenstellingen in het afgelopen decennium heeft de inter-etnische solidariteit echter geen goed gedaan.

Vergelijkbare kanttekeningen kunnen worden gemaakt bij de vermeende tegenstelling tussen jongeren en ouderen of tussen generaties. Er zijn ongetwijfeld veel meer overeenkomsten dan verschillen tussen jongeren en ouderen, terwijl de verschillen binnen beide groepen juist enorm groot zijn. Als de strijdige belangen — die er ook zijn — echter voortdurend worden benadrukt en er consequent over bevoorrechte babyboomers en verwerende jongeren wordt gesproken, vergroot dit de ervaren sociale afstand tussen de generaties en komt de solidariteit tussen jong en oud onder druk te staan.

## *Steeds maar weer praten over 'bevoorrechte babyboomers' en 'verwerende jongeren' vergroot de afstand tussen de generaties*

Er is nog een andere reden waarom diversiteit en solidariteit niet strijdig met elkaar hoeven te zijn. De wederzijdse afhankelijkheid van burgers in een moderne samenleving, die de basis vormt voor Durkheims organische solidariteit, is nu juist gebaseerd op diversiteit. Door vergaande arbeidsdeling en specialisatie onderscheiden mensen zich van elkaar en worden ze van elkaar afhankelijk. Nu heeft de analyse van Durkheim alleen betrekking op diversiteit in arbeidspatronen. De vraag is of ook andere vormen van diversiteit de onderlinge afhankelijkheid kunnen vergroten en daarmee solidariteit kunnen bevorderen. Dit is niet evident. Als verschillende etnische groepen in hun eigen enclaves leven en weinig relaties met elkaar onderhouden kan dit juist de onderlinge afhankelijkheid verzwakken. Maar als erkend

wordt dat arbeidsmigranten een waardevolle bijdrage leveren aan de economie door werkzaamheden te verrichten die autochtonen niet willen of kunnen doen, kan dit de solidariteit tussen etnische groepen versterken. Opnieuw is hierbij de perceptie van groot belang: ziet men immigranten als een bedreiging of als welkome arbeidskrachten?

Hetzelfde kan gelden voor andere maatschappelijke scheidslijnen. Als hoog- en laagopgeleiden steeds meer in gescheiden werelden leven, ook letterlijk door ruimtelijke segregatie van sociaaleconomische klassen, vergroot dit de beleefde sociale afstand, wat de bereidheid tot onderlinge solidariteit kan schaden.<sup>13</sup> Ook in dit geval is het van groot belang of men de andere groep nog (h)erkent als deel van de eigen gemeenschap die een nuttige bijdrage levert aan de samenleving.

### PROFESSIONALISERING EN BUREAUCRATISERING

De ontwikkeling van de verzorgingsstaat kan worden gekenschetst als een voortgaand proces van professionalisering en bureaucratisering. Betaalde en speciaal hiervoor opgeleide hulp- en dienstverleners in dienst van (steeds grotere) bureaucratische organisaties hebben de rol van onbetaalde, informele hulpverleners en onderlinge hulp steeds meer overgenomen. Het is goed om, in de geest van de socioloog Max Weber, de grote voordelen hiervan nog eens te onderstrepen. Deze ontwikkeling heeft immers bijgedragen aan de hoge kwaliteit en brede toegankelijkheid van de diensten en aan gelijke behandeling van alle burgers. Hulp wordt niet meer als een gunst geboden op basis van liefdadigheid, maar is een wettelijk recht geworden waarop alle burgers aanspraak maken (zie hierover uitgebreider de bijdrage van Margo Trappenburg aan dit nummer).

Deze onbetwistbare voordelen nemen niet weg dat professionalisering en bureaucratisering ook te ver kunnen doorschieten en daardoor de solidariteit kunnen bedreigen. Veel critici van



de moderne verzorgingsstaat stellen dat deze ontwikkelingen hebben geleid tot passiviteit en afhankelijkheid van de burgers.<sup>14</sup> Burgers zouden niet meer proberen eerst zelf, in eigen kring, hun problemen op te lossen, maar onmiddellijk een beroep doen op professionele hulp. Vervol-

## Er zou nog meer aandacht moeten komen voor de wisselwerking tussen professionele en informele hulp aan burgers

gens worden zij ook niet geprikkeld om weer op eigen benen te staan en hun lot in eigen hand te nemen. Bovendien is bij deze 'koude' solidariteit de band tussen bijdragen, in de vorm van belastingen en premies, en ontvangsten, in de vorm van uitkeringen en dienstverlening, verbroken. Dit zou de bereidheid om bij te dragen ondergraven. Het resultaat is *free rider*-gedrag, waarbij mensen wel profiteren, maar zich proberen te onttrekken aan hun verplichte bijdrage.

Of professionalisering en bureaucratisering van solidariteit daadwerkelijk de vrijwillige, informele solidariteit ondergraven (de *crowding out*-these) is de vraag. Het meeste onderzoek lijkt dit niet te bevestigen.<sup>15</sup> Zoals gezegd is er nog altijd een indrukwekkende deelname aan vrijwilligerswerk en mantelzorg. Professionele hulp kan juist ondersteuning bieden aan informele hulp, al vereist dit soms wel een andere organisatie van die hulp. Meer aandacht voor de wisselwerking tussen professionele en informele hulp is dan ook wenselijk. In het beleid is hiervoor overigens ook steeds meer oog, zoals blijkt uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de reeds genoemde eigenkrachtconferenties. Het gevaar is hierbij echter aanwezig dat men veronderstelt dat als professionele dienstverleners zich terugtrekken, informele hulpverleners het gat vanzelfsprekend opvullen. Zoals Margo Trappenburg

in dit nummer laat zien, kan dit ertoe leiden dat wie geen sociaal netwerk heeft, tussen de wal en het schip valt en dat sommige burgers worden overbelast, terwijl anderen zich aan de informele solidariteit onttrekken.

Een ander aandachtspunt betreft de band tussen bijdragen en ontvangsten. Dat deze niet direct aan elkaar gerelateerd zijn is de essentie van solidariteit — anders zou er sprake zijn van een gewone markttransactie. Maar dat neemt niet weg dat het voor de bereidheid om bij te dragen wel van belang is dat de betalers een relatie zien met de diensten die voor hun betaling worden geleverd. Het vooruitzicht dat men later zelf zal (kunnen) ontvangen kan hierbij van belang zijn (bijvoorbeeld bij de AOW en de gezondheidszorg), maar ook het vertrouwen dat de hulp terechtkomt bij degenen die het echt nodig hebben en dat deze niet een groter beroep op ondersteuning doen dan onvermijdelijk is (zie de bijdrage van Van Oorschot en Jeene).

### EUROPEANISERING EN GLOBALISERING

Wellicht de grootste bedreiging voor de solidariteit komt momenteel uit het buitenland, in het bijzonder de EU. Enerzijds doet 'Brussel' een zwaar beroep op onze solidariteit om de zwakke Zuid-Europese landen bij te staan. Anderzijds verplicht de Europese Unie ons om het overheidstekort volgend jaar tot 3% van het bbp terug te dringen en op termijn structureel begrotingsevenwicht te realiseren, wat ons tot omvangrijke bezuinigingen of lastenverhogingen noopt. Men kan tegenwerpen dat deze verplichtingen ons niet worden opgelegd, maar dat Nederland hiermee zelf heeft ingestemd. Bovendien is het, volgens de voorstanders, uiteindelijk in ons eigen belang om de euro in stand te houden en de staatsschuld niet te ver te laten oplopen (zie de bijdrage van Van Riel en Bos in dit nummer). Toch is het voor velen moeilijk te verkroppen dat de Nederlandse burger moet bloeden voor de schulden van Griekenland en Spanje, terwijl tegelijkertijd bezuinigd wordt op onze eigen publieke voorzieningen.

De spanning tussen nationale en Europese solidariteit vloeit onvermijdelijk voort uit het feit dat de verzorgingsstaat een nationaal karakter heeft. Solidariteit is nooit grenzeloos, maar beperkt zich tot een welomschreven gemeenschap. Voor een belastingbetaler uit Goes lijkt de bijstandsmoeder uit Leeuwarden daar wel toe te behoren, maar de werkloze jongere in Athene niet. Zolang burgers zich geen lid voelen van een Europese gemeenschap, maar alleen van een nationale of lokale gemeenschap, zal het draagvlak voor solidariteit met andere EU-lidstaten gering blijven, zeker als deze ten koste lijkt te gaan van de nationale solidariteit. Alleen met een beroep op het eigen belang — als Griekenland failliet gaat, hebben wij daar nog meer last van — kan men proberen een deel van de burgers over de streep te trekken. Maar zelfs dat is een zware opgave.

Echte Europese solidariteit zou inhouden dat de inkomensoverdrachten via de verzorgingsstaat zich niet beperken tot de burgers van een land, maar dat deze ook tussen de burgers van verschillende lidstaten plaatsvinden. Vooral nog lijkt het maatschappelijke of politieke draagvlak daarvoor ten enenmale te ontbreken — al komt de hulp aan Griekenland de facto op een dergelijke overdracht neer. Toch houdt Philippe Van Parijs in zijn bijdrage aan dit nummer een pleidooi voor het europeaniseren van inkomensoverdrachten via de invoering van een 'eurodividend', een gegarandeerd Europees basisinkomen voor alle EU-burgers. Op dit moment mag een dergelijk voorstel een dagdroom lijken, op termijn zou introductie van zo'n eurodividend wel eens een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een Europees gemeenschapsgevoel kunnen zijn.

Een ander aspect van de Europese integratie, maar ook van het globaliseringproces in brede zin, is de verscherping van de internationale concurrentie. Die maakt het lastiger om een kostbare verzorgingsstaat in stand te houden, doordat de hoge (loon)kosten de concurrentiepositie van een land kunnen verzwakken. Dit is echter geenszins onvermijdelijk. Onze

concurrentiekracht wordt immers niet alleen door onze (loon)kosten bepaald, maar ook door onze productiviteit. Een genereuze verzorgingsstaat die bijdraagt aan een gezonde en hoogopgeleide beroepsbevolking en een kwalitatief hoogwaardige infrastructuur, verhoogt ook de productiviteit en versterkt daarmee de concurrentiepositie.

Daar komt bij dat volgens de Turks-Amerikaanse econoom Dani Rodrik de grotere kwetsbaarheid van nationale economieën als gevolg van globalisering, juist kan leiden tot een grotere vraag naar sociale bescherming. Blootstelling aan de risico's van globalisering kan daardoor de bereidheid om bij te dragen aan de verzorgingsstaat vergroten. Dit zou verklaren waarom kleine open economieën als de Scandinavische landen, Nederland en België juist een relatief grote en genereuze verzorgingsstaat hebben.<sup>16</sup> Als de bevolking bereid is de kosten van de verzorgingsstaat, in de vorm van hoge belastingen en premies, te dragen en dus genoeg te nemen met een lager netto-inkomen, heeft dit geen negatief effect op de concurrentiepositie.

*Als mensen veel kennis hebben over de individuele risico's die zij lopen, kan dat de solidariteit ondergraven*

Een derde aspect van globalisering is een toename van internationale migratie. Die maakt het lastiger om te bepalen wie wel en wie niet onder het bereik van de nationale verzorgingsstaat valt. Als immigranten gemakkelijk toegang krijgen tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat, kan er 'verzorgingsstaattoerisme' ontstaan, dat niet alleen tot hogere kosten leidt, maar ook de bereidheid onder de (autochtone) bevolking om aan de verzorgingsstaat bij te dragen kan ondermijnen. Worden immigranten langdurig uitgesloten van de voorzieningen,

dan ontstaat er een onderscheid tussen ingezetenen met en zonder volwaardige aanspraken. Dat doorbreekt de nationale solidariteit. Het is een open vraag of dat het begin zou kunnen zijn van een steeds verdergaande differentiatie in sociale rechten binnen de nationale verzorgingsstaat.

#### MEER KENNIS OVER INDIVIDUELE RISICO'S

Solidariteit berust op een subtiele balans tussen kennis en onwetendheid. Pas als men enige kennis heeft van de risico's die men loopt en van de mate van onderlinge afhankelijkheid, zal men die risico's met anderen willen delen (*poolen*) en bereid zijn daarvoor te betalen (bijvoorbeeld in de vorm van een verzekeringspremie). Maar te veel kennis over individuele risico's kan de solidariteit juist ondergraven. Als precies bekend is hoe hoog het risico van ieder individu is en dus ook wie geen risico loopt, wordt een vrijwillige verzekering onmogelijk als gevolg van risicoselectie. Want als iedereen dezelfde bijdrage betaalt, zullen degenen met de laagste risico's zich aan de verzekering onttrekken. En is de premie gekoppeld aan de hoogte van het individuele risico, dan wordt een verzekering voor degenen met de hoogste risico's onbetaalbaar. Dit probleem van averechtse selectie kan worden opgelost door de verzekering verplicht te stellen — het is een hoofdargument voor het bestaan van verplichte sociale verzekeringen. Als de verschillen in risico tussen individuen erg groot zijn, kan de bereidheid van degenen met een laag risico om bij te dragen aan dergelijke collectieve verzekeringen echter afbrokkelen, doordat zij er met een grote mate van zekerheid niet van zullen profiteren.

Toenemende kennis over de factoren die risico's beïnvloeden, van genetische factoren tot een ongezonde leefstijl en van het opleidingsniveau tot de buurt waar men woont, verzwakt dus het tweezijdige karakter van solidariteit en maakt het lastiger om de groepen met een laag risico aan een collectieve regeling te binden.

Waarschijnlijk maakt de reden waarom mensen een groter risico lopen hierbij wel uit. Als dit geheel buiten hun macht ligt, zoals genetische aanleg of een aangeboren handicap, dan lijkt de bereidheid tot solidariteit van anderen groot. Als het hoge risico als een eigen verantwoordelijkheid wordt gezien, zoals een ongezonde leefstijl, zou dit de solidariteit wel onder druk kunnen zetten (zie hierover ook de bijdrage van Van der Veen aan dit nummer).

Een interessante kwestie is in dit verband de factor leeftijd. Dat ouderen een hoger risico lopen op gezondheidsproblemen en meer aanspraak maken op inkomensoverdrachten (pensioenen) dan jongeren, is evident. Nu is leeftijd een factor die niemand kan beïnvloeden en daarom zou deze ook geen reden moeten zijn om iemand uit te sluiten van solidariteit. Daar staat echter tegenover dat we weten dat we met het ouder worden een groter beroep zullen doen op de solidariteit van jongeren en ons daar dus op kunnen voorbereiden. Daarom wordt soms gesuggereerd om, analoog aan de pensioenen, ook voor de toekomstige zorgkosten te sparen, zodat ouderen minder een beroep hoeven te doen op de solidariteit van jongeren. Een dergelijk voorstel gaat echter voorbij aan het feit dat het gebruik van zorg tussen ouderen onderling sterk verschilt, waardoor in de praktijk sommige ouderen te veel en anderen te weinig zullen sparen. Het is daarom verstandiger om ook in de zorg een beroep op de solidariteit van jongeren te blijven doen, in de wetenschap dat zij ook ouder worden en dan zelf graag een beroep op zorgvoorzieningen zullen doen.

#### TOT BESLUIT

De verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die in dit artikel zijn besproken, zetten de solidariteit in onze samenleving onder druk, doordat zij het minder vanzelfsprekend maken dat degenen die het meeste bijdragen aan de solidariteit zich voldoende kunnen identificeren met degenen die er het meeste van profiteren of het vooruitzicht hebben er in de toekomst ook

zelf baat bij te hebben. Ik heb in deze bijdrage echter laten zien dat dit niet hoeft te betekenen dat het draagvlak voor solidariteit in algemene zin afbrokkelt. Het is ook denkbaar dat de ene soort solidariteit plaatsmaakt voor een andere of dat de kring met wie men solidair is verandert (zie bijvoorbeeld het artikel van Menno Hurenkamp).

Zo wordt het in een individualiserende en globaliserende samenleving wellicht moeilijker om de eenzijdige solidariteit, die is gebaseerd op gedeelde waarden of een persoonlijke band, in stand te houden, maar het draagvlak voor tweezijdige solidariteit, die is gebaseerd op wederkerigheid en welbegrepen eigenbelang, hoeft hierdoor geenszins te worden aangetast. Wellicht is het proces van professionalisering en bureaucratisering inmiddels te ver doorgeschoten en moet er meer ruimte worden gecre-

eerd voor informele en vrijwillige solidariteit, waarbij professionele ondersteuning echter wel van groot belang kan zijn.

Toenemende kennis over individuele risico's kan het mogelijk en nodig maken om een scherper onderscheid te maken tussen degenen die buiten hun schuld een beroep doen op solidariteit en degenen die daar zelf verantwoordelijk voor kunnen worden gesteld. Er is dan ook alle reden om solidariteit te handhaven als een van de centrale sociaal-democratische beginselen. Tegelijkertijd zal de wijze waarop hieraan in de praktijk wordt vormgegeven wel moeten worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden (zie hiervoor een aantal suggesties in de bijdrage van Van der Veen). Om di Lampedusa te parafaseren: juist om de solidariteit in stand te houden, zullen we haar vormgeving moeten veranderen.

Noten

- 1 Zie hierover bijvoorbeeld het themanummer 'Solidariteit in crisis' van *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2012.
- 2 CBS, Statline: maatschappelijke participatie.
- 3 Bekkers, R. H. F. P., Boonstoppel, E., Schuyt, Th. N. M., Gouwenberg, B. M. (2011), 'Geven door huishoudens', in: *Geven in Nederland 2011*.
- 4 CPB, *Centraal Economisch Plan 2012*, bijlage 9.
- 5 Zie P. de Beer & F. Koster (2007), *Voor elkaar of uit elkaar?*, Amsterdam: Aksant.
- 6 Zie P. de Beer (2007), 'How individualized are the Dutch?', in: *Current Sociology*, vol. 55, nr. 3, pp.389-413.
- 7 P. de Beer & F. Koster (2007), *Voor elkaar of uit elkaar?*, Amsterdam: Aksant.
- 8 Bron: CBS, Statline.
- 9 Bron: CBF (<http://www.cbf.nl/Cijfers/overzicht-baten-lasten.php>).
- 10 ZACAT: EVS 1981-2008 Longitudinal Data File (<http://zacat.gesis.org/>).
- 11 R. D. Putnam (2007). 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', in: *Scandinavian Political Studies*, 30(2), pp.137-174.
- 12 Zie bijvoorbeeld Maurice Gesthuizen, Tom Van Der Meer & Peer Scheepers (2008), 'Ethnic Diversity and Social Capital in Europe: Tests of Putnam's Thesis in European Countries', in: *Scandinavian Political Studies*, 32(2), pp. 121-142.
- 13 Vgl. M. Bovens & A. Wille (2010), *Diplomademocratie*, Amsterdam: Prometheus.
- 14 Een bekende representant hiervan is Theodore Dalrymple. Zie bijvoorbeeld zijn *Leven aan de onderkant* (Spectrum, 2004).
- 15 Zie bijvoorbeeld W. van Oorschot & W. Arts (2005), 'The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited', in: *Journal of European Social Policy* 15 (1), pp.5-26.
- 16 D. Rodrik (1996), *Why do more open economies have bigger governments?* NBER Working paper no. 5537. Washington (DC): NBER.

# Iedereen Prins Carnaval

WILL TINNEMANS

In 2008 verruilde ik de stad Utrecht voor een buurtschap in het rivierengebied. De overstap van een levendig uitgaanscentrum — ik woonde in de schaduw van de Dom — naar een gehucht zonder winkels of gemeenschapsvoorzieningen, behalve een dorps huis dat eigendom is van de plaatselijke verenigingen. Het was een weloverwogen keuze voor licht, lucht, rust en ruimte, maar het was min of meer toeval dat ik in dit specifieke dorp belandde. Het had ook een groter buurdorp geweest kunnen zijn of een stadje een eind verderop, als daar indertijd een vergelijkbare woning was vrijgekomen. Maar het werd deze buurtschap, met een stuk of twintig huizen, onderdeel van een dorp met nog geen vijfhonderd inwoners. Ik had er nooit zo bij stilgestaan dat met deze verhuizing de grootstedelijke anonimiteit plaats zou maken voor lokale solidariteit, met alle sociale en morele verplichtingen en geneugten van dien.

## DE WERELD OP ZIJN KOP

In de stad verkeerde ik voornamelijk in kringen van hoogopgeleide, welgestelde, progressieve burgers. We hadden de mond vol van de strijd voor het behoud van internationale solidariteit en de verworvenheden van de verzorgingsstaat. We bewoonden het fraaie stedelijke erfgoed in

**Over de auteur** Will Tinnemans is publicist, moderator en mediatrainer. In 2011 verscheen van zijn hand bij Nieuw Amsterdam 'Voor jou tien anderen. Uitbuiting aan de onderkant van de arbeidsmarkt'.

**Noten** zie pagina 44

het oude stadsdeel, en werkten aan de universiteit, voor een maatschappelijke organisatie met een nobele doelstelling of in de media. We waren lid van verenigingen waar Ons Soort Mensen welbespraakt en met veel ironie de stand van het land bekritiseerden. We hielden niet van collectes — we betaalden toch belasting om medisch onderzoek en ontwikkelings-samenwerking te ondersteunen? We hadden geen tijd voor mantelzorg of vrijwilligerswerk — erg onhandig, want we waren zo vaak in het buitenland of om andere redenen verhinderd. Buurtfeestjes of volksfeesten als Koninginnedag of Bevrijdingsdag? Gauw wegwezen voor een stedentripje of een meerdaagse wandeltocht; dan heb je geen last van de herrie en het ongemak, omdat je je moet verhouden tot mensen die zo heel anders leven en denken.

We woonden nog maar net aan de oever van de Waal, toen de eerste collectanten langskwamen. De Zomerloterij, de fanfare, het dorps huis, de Zonnebloem, de Nierstichting, de carnavalsvereniging, het Kankerfonds, het dorpsblad — het hield niet op. Hier geen onbekende collectanten die voor Het Hogere Doel rondgaan, maar de overbuurman of het nichtje van de buurvrouw. Ze begroeten je zo vertrouwd en vanzelfsprekend, dat het niet in je opkomt om in discussie te gaan over de mogelijkheid om een beroep te doen op belastinggeld. Ze delen en passant mee dat de jaarlijkse zomermarkt aanstaande zondag — opbrengst gaat naar het dorps huis — al om twaalf uur begint en niet om één uur, zoals eerder vermeld. Als je in de gelegenheid bent, breng je dus even een bezoekje aan die markt.

In de loop van het eerste jaar werd me voorzichtig gevraagd of ik iets voelde voor het bestuur van een bepaalde vereniging. Of wellicht was ik geschikt voor het organisatiecomité van een andere club? Een paar keer kun je de boot wel afhouden, maar er komt een moment dat je kleur moet bekennen, tenzij je er niet mee zit om als een volledige buitenstaander terzijde geschoven te worden in een gemeenschap waar iedereen iedereen kent.

Nog eens een jaar later stonden er twee mannen aan de deur met de vraag of ik Prins Carnaval wilde worden. Als geboren en getogen zuiderling ben ik vertrouwd met het volksfeest. Als kind en puber vierde ik het in mijn Brabantse geboortedorp en later reisde ik ervoor naar Maastricht. Het is altijd goed voor het relativeringsvermogen om de wereld een paar dagen op zijn kop te zetten. Maar om nu zelf met een steek op het hoofd, een cape om de schouders, onderscheidingen op de borst en een scepter in de hand *en plein public* de draak te steken met het alledaagse leven, dat is nog wel even iets anders. Toch heb ik ja gezegd. Het leek me een snelle en effectieve inburgeringscursus voor 'import'. En inderdaad, ik kan niet langer mijn rondje over de dijk rennen zonder voorbijgangers te groeten. Van de inwoners van het dorp zijn er steeds minder die ik nooit eerder gezien heb. En ik ben inmiddels voorzichtig actief in een comité dat zich bezighoudt met de toekomst van het dorps huis.

40 Dit is geen nostalgisch pleidooi voor een terugkeer naar de overzichtelijke leefgemeenschappen van de jaren vijftig, toen onderling dienstbetoon het cement was van de verzuilde samenleving. Het is wel een poging om, mede aan de hand van eigen ervaringen, te laten zien hoe makkelijk het is om je in 'eigen kring' op te sluiten, zonder je daar helemaal van bewust te zijn. Sterker: en tegelijkertijd in de veronderstelling te verkeren dat je als kosmopolitische burger maatschappelijk en politiek zeer geëngageerd bent, omdat je overal uitgesproken meningen over hebt en die ook graag ventileert.

#### STEDELIJKE SEGREGATIE

NRC *Handelsblad* publiceerde op 11 juli het eerste van een reeks verslagen uit twee Eindhovense buurten die aan elkaar grenzen: de gegoede Gaspeldoorn- en de volkse Resedabuurt.<sup>1</sup> Dat is zeldzaam in Nederland, waar armere buurten als vanzelf overgaan in iets rijkere. Menging van dure woningen en sociale woningbouw is in theorie staand beleid, maar in praktijk zo goed als non-existent. Soort bij soort, dat is de praktijk, ook in de Gaspeldoorn- en Resedabuurt. Het bijzondere is dat bewoners daar boodschappen doen in dezelfde Albert Heijn en dat ze dezelfde ijssalon bezoeken. 'Maar ze ontmoeten elkaar nergens. Niet echt.' Bewoners van de Gaspeldoornbuurt sturen hun kinderen bijvoorbeeld naar een katholieke school verderop, terwijl de kinderen uit de Resedabuurt op de openbare basisschool om de hoek zitten.

### *Het is heel gemakkelijk je in je 'eigen kring' op te sluiten*

In de stad kan het, elkaar ontlopen. Zelfs als je bovenop elkaar woont. De massa van de stad zorgt dat er voor alle sociaaleconomische groepen voldoende voorzieningen zijn om niet te hoeven mengen. Dat is op het platteland veel minder het geval. Steeds meer dorpen in Limburg, in de Achterhoek, in het noorden van het land en in andere krimpggebieden moeten het zonder winkels en zonder basisschool stellen. Kerken sluiten er en het gaande houden van een dorps huis voor iedereen is een hele toer. De sociale evenementen die zo noodzakelijk zijn voor een gevoel van samen leven, brengen je vanzelf in contact met bouwvakkers, kleine ondernemers, hoveniers, werklozen, boeren, alleenstaande moeders die zes ballen in de lucht houden en mensen die zich misschien niet in foutloos Nederlands kunnen uitdrukken maar die wel vier avonden in de week onbezoldigd in touw zijn voor de gemeenschap.

Stedelingen kunnen zich segregatie veroorloven, plattelanders in kleine dorpen vaak niet. Er stond geen enkele sociale sanctie op de gewoonte om me als stedeling in het dagelijks leven te onttrekken aan bezigheden of bijeenkomsten waar ik geen trek in had. Nu is het Nederlandse platteland ook geen *Straw Dogs*, de beklemmende film uit 1971 waarin David Sumner (Dustin Hoffman) en zijn vrouw Amy (Susan George) als nieuwkomers in een Brits dorp geterroriseerd worden omdat ze er afwijkende opvattingen en gedragingen op na houden. Hedendaagse dorpingen zijn gelukkig net iets meer gewend aan stadse inwijkelingen die zich anders gedragen.

Terughoudendheid wordt in dorpen tot op zekere hoogte en gedurende een zekere periode ook wel geduld. Maar wie zich bewust van de plaatselijke bevolking afzondert, kan ten minste op wantrouwen rekenen. En op den duur zal hij gezien worden als een *free rider*: wel profiteren van de voordelen die het dorpsleven te bieden heeft, maar er niets aan bijdragen. Bewoners van kleine gemeenschappen zijn ervan doordrongen dat een gemeenschap afsterft als mensen zich niet belangeloos vrijwillig inzetten. Ze gaan er vanzelfsprekend van uit dat ieder het zijne bijdraagt. Doe je dat niet, dan moet je daar een goede reden voor hebben. Dat eeuwenoude stelsel van plaatselijke solidariteit over klas-sengrenzen heen is een levensvoorwaarde voor kleine plattelandsgemeenschappen.

Er doemt dan al snel een beeld op van pastoors en dominees die zich als herders over de schapen ontfermen. Maar dat paternalisme is op de meeste plaatsen — behoudens wat uitzonderingen in de biblebelt — inmiddels even ver van de werkelijkheid verwijderd als in Jorwerd. Ik doel ook niet op plaatselijke ondernemers die uit mededogen bijspringen als een plaatsgenoot het niet langer trekt of die een baantje creëren voor de mentaal wat achtergebleven zoon van de overbuurman. Voor financiële hulp en bijstand bij tijdelijk of langdurig onvermogen hebben we overheidsvoorzieningen, ook op het platteland.

Waar het om gaat, is dat dorpsmensen — en overigens ook de inwoners van volksbuurten in steden — vanzelfsprekender met elkaar contact onderhouden, goed weten wat er speelt, onder andere omdat over elkaar praten niet als roddelen wordt gezien maar als een manier om op

## Stedelingen kunnen zich segregatie veroorloven, plattelanders in kleine dorpen vaak niet

de hoogte te blijven van elkaars wedervaren. De leef- en belevingswerelden van hoog- en laagopgeleiden liggen op het platteland niet per se dichter bij elkaar dan in de anonieme stad, maar de schaal noodzaakt tot het aangaan en onderhouden van contact, waardoor mensen uit verschillende sociale klassen van elkaar weten waar ze staan, wat hen bezighoudt en waar ze naartoe bewegen. Die vanzelfsprekende manier om met elkaar in contact te blijven, kan voldoende zijn om te voorkomen dat geïsoleerde groepen mensen volkomen van elkaar vervreemden omdat ze nooit met De Ander te maken hebben of er alleen iets over te weten komen via de media, steevast naar aanleiding van ontsporingen.

Door mijn verhuizing van de vierde stad van Nederland naar een piepklein dorp kreeg ik de geprivilegieerde positie waar ik als stadsbewoner lang in gezeten heb haarscherp voor ogen. En dan heb ik nog veel affiniteit met laagopgeleiden. Ik ben opgegroeid in een groot katholiek arbeidersgezin op het platteland en ben me als publicist altijd blijven verdiepen in de mogelijkheden van opwaartse sociale mobiliteit voor mensen wier talenten niet of pas laat tot volle ontwikkeling zijn gekomen. En zelfs dat is geen garantie voor serieus sociaal contact met laagopgeleiden, anders dan een vluchtige uitwisseling van oppervlakkigheden op straat of in de winkel.

Hoe langer ik hier woon, hoe duidelijker het wordt: die stedelijke segregatie is geen privilege. Het is pas écht een voorrecht om

regelmatig contact te hebben met mensen die weliswaar de laatste Grunberg of Paul Auster niet gelezen hebben, maar die wel actief zijn bij drie plaatselijke verenigingen, de begraafplaats schoonhouden en hand- en spandiensten verrichten bij HBO-cursussen. Je doet *nebenbei* veel kennis op over wat mensen bezighoudt, tegen welke problemen ze aanlopen en hoe ze op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen reageren.

#### KLASSENMAATSCHAPPIJ

Onderlinge solidariteit op lokaal of wijkniveau moet niet in de plaats komen van de verzorgingsstaat of van ontwikkelingssamenwerking, maar zou op de langere duur wel eens een noodzakelijke voorwaarde kunnen zijn voor 'hogere' vormen van solidariteit. We hebben de afgelopen decennia een samenleving gebouwd waarin het mogelijk is om je aan alles en iedereen te onttrekken. Wie hoog is opgeleid en goed verdient, kan zich dat makkelijk permitteren. Maar ook wie hoog is opgeleid en beroerd verdient, kan een heel eind komen. De verzorgingsstaat maakt het mogelijk om te overleven door een beroep te doen op anonieme zorgarrangementen en sociale voorzieningen. We zijn vervreemd van de wortels van die voortreffelijke voorzieningen, die alleen kunnen bestaan bij de gratie van de goedertierenheid van 'goede risico's', zoals dat in de verzekeringswereld heet: mensen die waarschijnlijk meer aan het stelsel bijdragen dan ze ooit zullen ontvangen. Al hebben we nog heel wat voor elkaar over, 42 toch zijn we sterk vervreemd van elkaar. Of zou het zo zijn dat de goede risico's bereid zijn om te blijven betalen, mits ze zich kunnen blijven terugtrekken in eigen kring? Dat ze hun isolement als het ware afkopen?

Tijdens het overrompelende succes van Pim Fortuyn, in de maanden vlak voor en vlak nadat hij in mei 2002 werd vermoord, is veelvuldig gewezen op de enorme kloof tussen hoog- en laagopgeleiden als verklaring voor het populistische volksprotest dat zich later nog eens heeft

herhaald bij de pvv. De vraag is of we er veel van geleerd hebben. De bestuurskundigen Mark Bovens en Anchrit Wille hebben goed onderbouwd laten zien dat er op tal van relevante terreinen nog altijd sprake is van een kloof tussen hoog- en laagopgeleiden, die de samenleving ernstig verdeeld houdt.<sup>2</sup> De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voegde daar in het voorjaar van 2011 aan toe dat het perspectief van sociale stijging niet langer houdbaar is en dat er een nieuwe klassenmaatschappij dreigt te ontstaan, vooral ten nadele van laagopgeleiden.<sup>3</sup>

Zij die voldoende inkomen hebben om alle gewenste goederen en diensten in te kopen — en dat zijn in overgrote meerderheid hoogopge-

### *Solidariteit op lokaal niveau zou wel eens een noodzakelijke voorwaarde kunnen zijn voor 'hogere' vormen van solidariteit*

leiden — kunnen mensen uit andere sociaal-economische categorieën volstrekt negeren. Ze hebben er geen idee van dat een substantieel deel van de Nederlandse bevolking met minder dan € 1500 de maand moet doorkomen. Ze prijzen de flexibilisering van de arbeidsmarkt, met zichzelf als gelukkig voorbeeld van een zelfstandige zonder personeel die vrijheid heeft gekocht en met zekerheid betaalde. Maar ze realiseren zich niet dat de basis onder het bestaan wel erg wankel is als je jaar in jaar uit van het ene uitzendbaantje naar de andere payrollconstructie geduwd wordt, als gevolg van die onzekerheid geen hypotheek kunt krijgen om een bescheiden woning te kopen, geen of nauwelijks pensioen opbouwt, nooit mag meedoen aan scholingsactiviteiten en niet in aanmerking komt voor bonussen, gouden handdrukken en andere emolumenten die aan de bovenkant van de arbeidsmarkt als secundaire arbeidsvoorwaarden beschouwd worden.



Misschien lezen ze het in de krant of zien ze eens iets op tv voorbijkomen, maar de kans dat ze contact hebben met mensen uit de categorie laagopgeleide flexwerkers is bijzonder klein. En dus hebben ze er ook weinig begrip voor dat in dat deel van de samenleving net iets vaker opgemerkt wordt dat die Europese integratie wel erg hard gaat. Dat er wel erg veel geld naar de zuidelijke lidstaten vloeit. Dat er net iets te veel Polen en Bulgaren naar Nederland komen. En dat het — *to say the least* — nogal onplezierig kan zijn om in een wijk te wonen waar je je eigen burens niet kunt verstaan, vooral als de overburen al evenmin in staat zijn om met je te communiceren.

We hebben in de naoorlogse periode een hoge mate van individuele vrijheid gerealiseerd. We zijn enorm opgeschoten met het nastreven van gelijkheid, vooral in juridisch opzicht. Maar we zijn weggedreven van de derde pijler van de Franse Revolutie: broederschap. Tal van wetenschappers, journalisten, ondernemers en politici kennen de andere kant van de samenleving dan waartoe ze zelf behoren niet of hooguit van SCP-rapporten en krantenartikelen die vrijwel altijd hun oorsprong vinden in onvoordelige afwijkingen in de sociale of criminele sfeer. Laagopgeleiden hebben op hun beurt geen contact met en dus ook geen idee van de mensen die ze beschouwen als praatjesmakers en zakkenvullers. Het gevolg is dat mensen die in dezelfde maatschappij leven een vertekend beeld hebben van elkaar. Opleiding en inkomen vormen de scheidslijn.

#### BOWLING ALONE

De misstanden aan de onderkant van de samenleving staan de afgelopen jaren weer wat hoger op de politieke agenda, niet in de laatste plaats dankzij de langdurige schoonmakersstakingen in 2010 en 2012. Dat is goed en dat is nodig. Politieke partijen nemen het weer op voor flexwerkers die vaak op onaangename tijden en tegen een laag loon zwaar en onaangenaam werk doen en vandaag niet weten of ze de volgende maand hun gezin nog kunnen onderhouden.<sup>4</sup>

Er wordt reparatiewetgeving ontworpen tegen de onevenredige tol die de onderkant van de arbeidsmarkt de afgelopen jaren betaald heeft voor de globalisering. In de thuiszorg en het openbaar vervoer is een rem gezet op de *race to the bottom* als gevolg van het uit- en aanbesteden van diensten tegen het laagste bod, waardoor banen in die sectoren vooral bestaan uit flexwerk tegen extreem lage lonen en onder beroerde omstandigheden. En er wordt volop gewerkt aan maatregelen om excessieve beloningen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt tegen te gaan. Het is belangrijk dat we in de toekomst weten te voorkomen dat substantiële aantallen werkende mensen het hoofd nauwelijks boven

### *Veel wetenschappers en politici kennen de andere kant van de samenleving niet, of hooguit van SCP-rapporten*

water weten te houden, terwijl een forse groei in welvaart en welzijn ten goede komt aan een ruime meerderheid van de samenleving.

Het is geen overbodige luxe dat de aandacht voor de onverkwikkelijke omstandigheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt is toegelopen. Maar het is nog veel belangrijker dat we ons realiseren dat een dergelijke scheefgroei heeft kunnen ontstaan doordat min of meer homogene sociale groepen een geïsoleerd leven leiden. Er is te weinig sprake van *bridging*, zoals de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam dat noemt in zijn werk over de teloorgang van traditionele organisaties.<sup>5</sup> We zullen de komende jaren meer bruggen moeten bouwen tussen hoog- en laagopgeleiden, rijk en arm, autochtoon en allochtoon, stad en platteland, jong en oud en alle denkbare dwarsverbanden daar tussen. We moeten weer van elkaar te weten komen wat voor wensen en beslommingen er leven. We moeten weer tot ons laten doordrin-

gen waarom solidariteit tussen uiteenlopende groepen burgers ook alweer het bestaansrecht van de verzorgingsstaat is.

Het gaat wat ver om Prins Carnaval als rolmodel aan te bevelen, maar wat minder *bowling alone* zou de samenleving zeker goed doen.

Noten

- 1 'Hier woont rijk nog pal naast arm, maar ze ontmoeten elkaar nergens', Sheila Kamerman en Dick Wittenberg, *NRC Handelsblad* 11 juli 2012, pp. 4-5.
- 2 Marc Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam, Bert Bakker, 2011.
- 3 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*, Den Haag, 2011.
- 4 Begin juli hebben de SP en de PvdA het initiatiefwetsvoorstel 'Zekerheid voor flex' opgesteld, dat moet leiden tot een verbetering van de positie van flexwerkers.
- 5 Robert D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.

# Is solidariteitspessimisme gerechtvaardigd?

WIM VAN OORSCHOT & MARJOLEIN JEENE

Het maatschappelijk draagvlak voor solidariteit in onze herverdelende verzorgingsstaat is sterk geërodeerd, althans die conclusie valt op te tekenen uit het huidige debat over de verzorgingsstaat. Verschillende argumenten doen in dit verband de ronde. Sommigen wijzen op het individualiseringsproces, dat zou maken dat mensen herverdeling steeds minder accepteren omdat de banden met anderen abstracter en vrijblijvender zijn geworden, terwijl mensen tegelijkertijd zelfzuchtiger zijn geworden en meer gericht op eigenbelang en zelfontplooiing.

Anderen wijzen op de opkomst van de moderne, mondige burger die op basis van een hoger opleidings- en welvaartsniveau meer keuzevrijheid wil en zich niet zomaar meer wil onderwerpen aan verplichte solidariteit. Het effect van de vergrijzing zou zijn dat jongeren minder bereid zijn om premies te betalen voor wat zij in toenemende mate zouden zien als te hoge en later voor henzelf onbereikbare pensioenen. Meer recent doet ook het idee opgeld dat Nederlanders steeds meer moeite hebben met het betalen voor en het verstrekken van uitkeringen aan allochtone bevolkingsgroepen. Solidariteitspessimisme alom dus.

**Over de auteurs** Wim van Oorschot is hoogleraar Sociaal Beleid aan het Departement Sociologie van de Universiteit van Tilburg en Marjolein Jeene is assistent in opleiding, verbonden aan hetzelfde departement

**Noten** zie pagina 52

Is dit pessimisme gerechtvaardigd? Zo ja, dan zou er alle reden zijn de bestaande arrangementen tegen het licht te houden, om te zien waar verandering of vermindering van hun herverdelende werking wenselijk en mogelijk zou zijn. Zo nee, dan kan een afbrokkelende maatschappelijke solidariteit niet meer gehanteerd worden als argument voor het verder afbouwen van collectieve regelingen en voorzieningen.

In dit artikel zullen wij betogen dat het heersende pessimisme over de bereidheid van Nederlanders tot solidariteit overdreven is, en zullen we proberen te laten zien op welke wijze het behoud van een brede maatschappelijke solidariteit mogelijk is.

## SOLIDARITEIT: DE BEREIDHEID OM BIJ TE DRAGEN

De sociale beschermingsmaatregelen van onze verzorgingsstaat hebben inherent een herverdelende werking. Ze worden grotendeels collectief georganiseerd en gefinancierd, met toepassing van principes van risicodeling en draagkrachtafhankelijkheid. Herverdeling is een medaille met twee kanten: eerst moet er door individuele deelnemers bijgedragen worden aan een collectieve reserve, van waaruit vervolgens terug verdeeld kan worden naar dezelfde en/of naar andere individuen. Burgers hebben opinies over beide aspecten, wat maakt dat het draagvlak voor sociale bescherming een resultante is van twee factoren:

- > Of, en in welke mate, burgers bij willen dragen aan regelingen (dit is het solidariteitsvraagstuk, dat een centrale positie inneemt in het continentaal-Europese debat over de verzorgingsstaat).
- > Wat burgers vinden van de manier waarop er vervolgens verdeeld moet worden: aan wie, onder welke condities, hoeveel, hoelang et cetera (dit is het rechtvaardigheidsvraagstuk, dat vooral centraal staat in het Angelsaksische debat).

Eerst iets over het solidariteitsvraagstuk. Voor de negentiende-eeuwse grondlegger van de sociologie, Emile Durkheim, staat solidariteit voor datgene wat individuen aan elkaar bindt tot een relatief zelfstandige maatschappij, of omgekeerd, voor datgene wat weerstand biedt tegen het uiteenvallen van een maatschappij. Binding kan volgens hem bestaan in de morele of culturele zin — als de leden van een gemeenschap met elkaar een aantal fundamentele waarden en normen delen, die hun gezamenlijke identiteit en sturing verschaffen. Maar binding kan ook bestaan in objectieve of structurele zin — als mensen in een samenleving met een zekere specialisatie en arbeidsdeling wederzijds afhankelijk zijn van elkaar wat betreft de verwerving en verdeling van levenskansen.

46 Durkheim ziet culturele binding als de kern van ‘mechanische’ solidariteit, die vooral voormoderne samenlevingen bindt. Structurele binding beschouwt hij als de kern van ‘organische’ solidariteit, die een hoofdrol speelt in het bijeenhouden van moderne samenlevingen zoals de onze. Solidariteit komt volgens Durkheim tot uiting in de mate waarin individuen bijdragen aan de collectieve belangen van de groep. Solidariteit is daarmee functioneel noodzakelijk voor het ontstaan en bestaan van sociale gemeenschappen.

Waar Durkheim het solidariteitsvraagstuk benadert vanuit macro-optiek, door het te beschouwen als een kenmerk van een maatschappij, benadert Max Weber, een andere belangrijke grondlegger van de sociologie, de kwestie

vanuit micro-optiek, door het te beschouwen als een kenmerk van sociale relaties tussen individuen. Deze relaties zijn solidair als ze gericht zijn op belangen die de afzonderlijke individuen overstijgen. Weber onderscheidt twee typen.

Als eerste is er het type van *Vergemeinschaftung*, waarvan sprake is als het handelen van de betrokkenen plaatsvindt op basis van het gevoel bij elkaar te horen. Dit gevoel kan volgens Weber een affectueel-emotionele basis hebben (bijvoorbeeld tussen ouder en kind), of een cultureel-traditionele (bijvoorbeeld tussen twee leden van een geloofsgenootschap, van een standsgroepering). In feite formuleert Weber hier de micropendant van Durkheims mechanische solidariteit.

### *Eigenbelang is een sterke motivatiebron voor de steun aan solidaire collectieve regelingen*

Het tweede type is de *Vergesellschaftung*, waar het handelen van betrokkenen plaatsvindt op grond van een rationele overeenkomst over de wederzijdse aanpassing van elkaars materiële of immateriële belangen. Kern van de associatieve relatie is dat deze een zekere nuttigheid beoogt die voor beide partijen van belang is. Het kost niet veel moeite om hierin de micropendant van Durkheims organische solidariteit te zien.

Solidariteit wordt door Durkheim en Weber dus gezien als een kenmerk van sociale systemen en relaties. Solidariteit maakt het mogelijk dat individuen bijdragen aan het realiseren van collectieve belangen. In een sociaal systeem met een sterkere solidariteit dragen individuen meer bij aan het algemeen belang.

Een conclusie is ook dat er twee bronnen zijn voor solidariteit: groepsverbondenheid omdat mensen zich met elkaar identificeren op basis van warme gevoelens of gedeelde waarden en normen (gedeelde identiteit), en groepsverbon-

denheid omdat mensen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun levenskansen (gedeelde utiliteit). De *motieven* die burgers hebben om aan de collectieve regelingen voor sociale bescherming bij te dragen zijn dus van belang. Het draagvlak voor dergelijke regelingen is groter als meer burgers meerdere motieven hebben en als de afzonderlijke motieven sterker gelden. Affectie en morele verplichting zijn motieven verbonden met gedeelde identiteit, en welbegrepen eigenbelang is een motief verbonden met gedeelde utiliteit. Mensen kunnen dus bijvoorbeeld bereid zijn premie te betalen voor de AOW, niet enkel omdat zij meevoelen met het lot van ouderen (hun eigen ouders), maar ook omdat zij het als een morele plicht beschouwen dat een samenleving voor haar oudere burgers zorgt en/of omdat zij zelf later van de AOW gebruik zullen willen maken.

Wat zijn nu de daadwerkelijke motieven van Nederlanders om via premies bij te dragen aan ons stelsel van sociale zekerheid? Vanuit ons onderzoek naar de publieke opinie over arbeid en sociale zekerheid kunnen we hier iets over zeggen, toegespitst op de socialezekerheidsregelingen. In de tabel staan de antwoorden van respondenten die deelnamen aan nationaal representatieve surveys die afgenomen zijn in Nederland<sup>1</sup> in 1995 en 2006, en in Vlaanderen<sup>2</sup> in 2001. Na een korte inleiding, waarin werd aangegeven dat het betalen van premies voor

sociale zekerheid nu eenmaal verplicht is, maar dat mensen daarnaast andere motieven kunnen hebben hiervoor, werd de respondenten gevraagd hoe dat in hun geval was. Zij konden aangeven in welke mate ze het eens waren met de volgende stellingen:

Premie betalen voor sociale zekerheid doe ik ook, omdat:

- 1 het mezelf verzekert van een uitkering op het moment dat ik die nodig heb;
- 2 ik het een morele plicht vind ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving;
- 3 ik persoonlijk meevoel met het lot van uitkeringsgerechtigden.

Alle drie de motieven blijken een rol te spelen. Omdat premie betalen verplicht is, wordt in het openbare debat wel gesproken van ‘afgedwongen’ of ‘opgelegde’ solidariteit, die te weinig doorleefd, en daarom niet echt geaccepteerd, zou zijn, maar de tabel laat zien dat deze premiedruk door de gemiddelde burgers zeker niet alleen als pure verplichting wordt ervaren. Integendeel, ze wordt door een overgrote meerderheid van ongeveer 80% geaccepteerd op grond van welbegrepen eigenbelang.

De morele overweging dat premie betalen een plicht is ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving wordt minder, maar nog steeds door een duidelijke meerderheid van rond de

**Tabel** Waarom premie betalen? (Weergegeven wordt het percentage van de respondenten dat het (helemaal) eens is met de gepresenteerde stelling.)

Premie betalen is verplicht, maar je doet het ook omdat ...	Nederland 1995	Nederland 2006	Vlaanderen 2001
... het je verzekert van een uitkering op het moment dat je die nodig hebt ( <i>eigenbelang</i> )	82	85	83
... het een morele plicht is ten opzichte van de zwakkeren in de samenleving ( <i>principe</i> )	64	65	58
... ik persoonlijk meevoel met het lot van uitkeringsgerechtigden ( <i>affectie</i> )	42	38	45

60% genoemd als rechtvaardigingsgrond voor het betalen van premies. De affectief-emotionele reden dat men persoonlijk meevoelt met het lot van uitkeringsgerechtigden, is het minst sterke motief. Niettemin geldt het nog voor rond de 40% van de burgers.

Het feit dat de Nederlandse antwoordpatronen uit 1995 en 2006 sterk overeenkomen, geeft aan dat het solidariteitsdraagvlak in de betreffende periode robuust is geweest en niet onderhevig aan erosie. De Vlaamse data maken het mogelijk een vergelijking te trekken met de solidariteit in een land dat een socialezekerheidssysteem heeft dat sterk op dat van Nederland lijkt voor wat betreft generositeit en dekingsgraad. We zien een sterk overeenkomend antwoordpatroon: ook de Vlamingen accepteren hun bijdrageplicht vooral op basis van welbegrepen eigenbelang.

De gegevens suggereren dus sterk dat in hoogontwikkelde verzorgingsstaten als Nederland en België het welbegrepen eigenbelang de belangrijkste basis is voor het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid. Voor wie meent dat uitkeringen er vooral zijn voor een relatief kleine groep van behoeftige landgenoten lijkt dit misschien een paradox. Maar die valt gemakkelijk op te lossen als we de factor eigenbelang nader onder de loep nemen.

#### WELBEGREPEN EIGENBELANG ALS BASIS VOOR SOLIDARITEIT

48 Vaak wordt het nastreven door burgers van hun eigenbelang gezien als een bedreiging voor de herverdelende verzorgingsstaat. Te veel calculerende en egoïstische burgers zouden hun rechten op een uitkering oneigenlijk gebruiken of zelfs rechtuit misbruiken. Hoe kan het dan toch zo zijn dat datzelfde eigenbelang tegelijkertijd een sterke motivatiebron is voor solidaire, collectieve regelingen? Om dit te begrijpen, moet men beseffen dat het eigenbelang geen statisch en strikt individualistisch begrip is. Zo wordt het echter wel vaak gehanteerd, alsof de scheidslijn van het belang dat iemand ervaart bij een

socialezekerheidsregeling ligt bij zijn of haar persoonlijke gebruik van de regeling, hier en nu. Echter, het welbegrepen eigenbelang heeft een sociale en een dynamische component.

De sociale component houdt in dat mensen een persoonlijk belang kunnen ervaren bij een uitkering als zij die niet zelf gebruiken maar als die bijvoorbeeld wordt gebruikt door mensen in hun nabije omgeving. De dynamische component verwijst naar het feit dat mensen een persoonlijk belang bij een uitkering kunnen ervaren, ook als zij de uitkering niet op dit moment genieten. Bijvoorbeeld omdat zij er in het verleden gebruik van hebben gemaakt, of als ze de kans aanwezig achten om er in de toekomst van afhankelijk te worden.

### *Van de Nederlanders tussen 15 en 65 jaar ontvangt ongeveer een achtste deel een uitkering (ww, WAO, ZW of ABW)*

Vanuit een sociaal en dynamisch begrip van het welbegrepen eigenbelang ontstaat een completer beeld van het draagvlak voor solidaire sociale zekerheid, dan op grond van een beperkt begrip. Dit blijkt duidelijk uit ons onderzoek uit 1995 en 2006 naar het gebruik van socialezekerheidsuitkeringen in Nederland. In totaal, rekening gehouden met het feit dat sommige respondenten van meer dan één soort uitkering gebruikmaken, bleek dat 12% tot 13% van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar een uitkering ontving (ww, WAO, ZW of ABW). Dit betekent echter niet dat slechts een achtste deel van de bevolking een belang zou hebben bij het stelsel van sociale zekerheid.

In het onderzoek werden ook vragen gesteld met het oog op de sociale en dynamische componenten van welbegrepen eigenbelang. Maakten kennissen en gezinsleden gebruik van een van de genoemde uitkeringen? En hadden

mensen zelf in het verleden een uitkering gehad, of achten ze de kans dat ze in de toekomst een uitkering zouden ontvangen groot? Op grond van de sociale component, wijzend op gebruik onder kennissen en gezinsleden, blijkt maar liefst rond de 70% van de bevolking een belang bij het stelsel van uitkeringen te hebben, en op grond van de dynamische component, wijzend op eerder en toekomstig eigen gebruik, is dat rond de 75%. Samen genomen gaat het om niet minder dan rond de 90% van de bevolking die een sociaal en/of dynamisch eigenbelang heeft bij de *ww*, *wao*, *zw* of *abw*. De antwoorden in de onderzoeken van 1995 en 2006 komen overigens sterk overeen. Ervan uitgaande dat de meeste burgers geen atomistische en myopische individuen zijn, luidt de conclusie dat de calculerende burger geen bedreiging vormt voor de herverdelende Nederlandse verzorgingsstaat, maar er juist een belangrijke bouwsteen voor is.

#### RECHTVAARDIGHEID: VOORKEUREN VOOR VERDELEN

Zoals gezegd, herverdelen is een proces met twee kenmerken: bijdragen en verdelen. Het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid wordt daarom niet alleen bepaald door de solidariteit die er is in de vorm van de bereidheid om bij te dragen, maar ook door wat burgers vinden van de vraag aan wie vervolgens uitkeringen verstrekt worden en hoe genereus die dan moeten zijn.

De eerdergenoemde onderzoeken uit 1995 en 2006 bevatten interessante gegevens over de wie-vraag. Het blijkt onder meer dat men vindt dat vooral die mensen meer recht hebben op een uitkering die geen schuld hebben aan hun behoefte (bijvoorbeeld kinderen, ouderen en arbeidsongeschikten), die in het verleden iets voor de maatschappij gedaan hebben (bijvoorbeeld gepensioneerd en oudere werklozen), die meer 'ons-soort-mensen' zijn in termen van cultuur en identiteit (allochtonen scoren laag op dit criterium), en zij die een grotere mate van behoefte hebben (zieken). Vanwege ruim-

tegebrek kunnen we hier niet verder op deze kwestie van de 'deservingness'-criteria ingaan, hoe interessant ook voor de vraag of en op welke wijze het draagvlak voor sociale bescherming geconditioneerd wordt door (veronderstelde) kenmerken van doelgroepen van beleid. In plaats daarvan, om reden van beschikbaarheid van data, richten we ons op de vraag wat de burgers vinden van het andere aspect van verdeling: de hoogte van uitkeringen.

### *Als het economisch slecht gaat, zijn mensen minder genereus ten opzichte van de behoeftige medemens*

Het idee is dat het draagvlak voor de sociale-zekerheidsregelingen hoger is naarmate minder mensen de uitkeringen als te hoog beschouwen, en wellicht sterker nog, naarmate meer mensen ze als te laag beschouwen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau beschikt over unieke langjarige cijfers die precies hierover gaan. We hebben ze in figuur 1 samengevat voor de jaren 1975 tot en met 2006. De figuur toont de percentages Nederlanders, die in de betreffende jaren in de *scp*-enquêtes aangaven dat ze de hoogte van een bepaalde regeling onvoldoende vinden.<sup>3</sup>

Wat als eerste opvalt, is dat in de periode tot ongeveer 1981 slechts een kleine minderheid de vermelde uitkeringen onvoldoende vond. Dat veranderde snel met de economische crisis van het begin van de jaren tachtig en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen. Na 1985 schommelt het percentage mensen dat de *awo*, de *wao* en vooral de bijstand als onvoldoende ziet rond de 50 tot 60%. Dit zijn aanzienlijke percentages, die duiden op een stevig maatschappelijk draagvlak voor deze uitkeringen. De percentages liggen lager bij de *ww* en vooral bij de *zw*. De *ww*-trend volgt sterk die van de andere uitkeringen, met een stevige opwaartse omslag

rond 1985. Bij de zw komt die omslag pas in het midden van de jaren negentig, toen de zw voor het grootste deel werd geprivatiseerd.

Dat de hoogte van de bijstand over de hele periode het meest als onvoldoende wordt gezien is begrijpelijk, omdat deze middelengetoetst is en het inkomen van partners er niet op kan aanvullen. Op huishoudensniveau zal de bijstandsuitkering dan gemiddeld ook zeker het laagst zijn. Dat de zw het minst als onvoldoende wordt gezien is vanzelfsprekend omdat de wettelijke uitkering in de meeste gevallen opgehoogd wordt tot 100% van het loon.

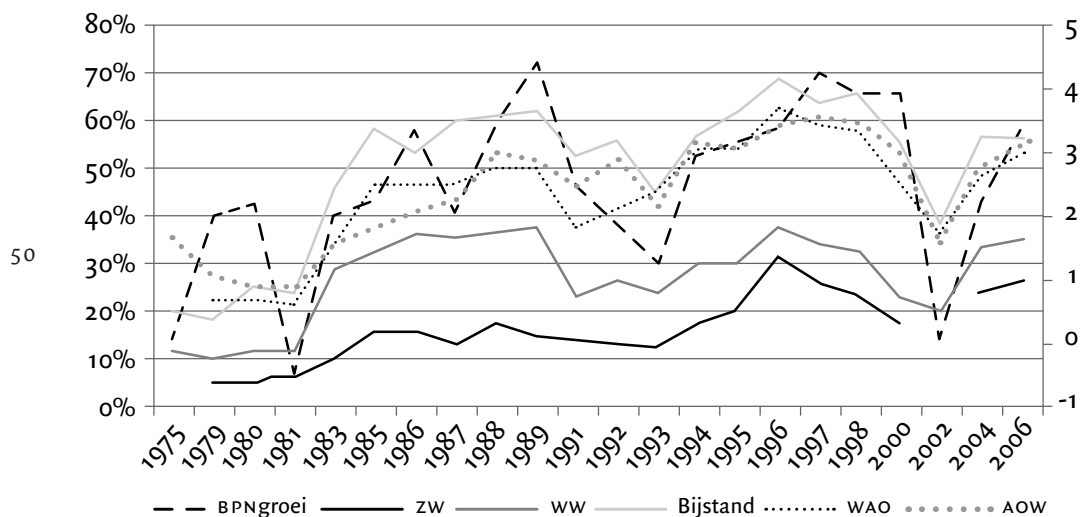
Wat opvalt in de figuur is dat, na 1985, de meningen over het onvoldoende zijn van uitkeringen schommelen tussen bandbreedten van zo'n 15% tot 20% (zo schommelt het aantal mensen dat de hoogte van de bijstand onvoldoende vindt tussen de 45% en 60% over de periode 1983-1995, en het aantal mensen dat de AOW te laag vindt tussen de 40% en 60% over de periode 1986-2002) en dat ze op nagenoeg

gelijke tijdstippen opwaarts en neerwaarts gaan. Het eerste betekent dat het draagvlak voor hogere uitkeringen vrij robuust is over de tijd. Het tweede betekent dat er een factor lijkt te zijn die de mening van mensen over de hoogte van verschillende uitkeringen gelijkelijk beïnvloedt. Nadere analyse heeft uitgewezen dat het vooral de jaarlijkse economische groei is die de schommelingen veroorzaakt.

Zoals figuur 1 laat zien, neemt het draagvlak voor hogere uitkeringen toe als de groei toeneemt en neemt het af als ook de groei afneemt. Het verband is sterk. Zo'n 50% van de variatie in het gemiddelde van de opinies (exclusief zw) wordt verklaard door variatie in de jaarlijkse groeicijfers. Wanneer het economisch slechter gaat, is men dus minder genereus ten opzichte van de behoeftige medemens.

Hierbij moet opgemerkt worden dat er specifiek voor de mening over de hoogte van de ww-uitkering nog een tweede invloedsfactor blijkt te zijn, namelijk het percentage werkloos-

**Figuur 1** Beoordeling van de hoogte van verschillende uitkeringen (% mensen dat de uitkering onvoldoende vindt)



Bron: SCP



heid. Als dit hoger is, dan zijn meer mensen van mening dat de ww-uitkering te laag is.

#### ROL MIDDENKLASSE

In de literatuur is al eerder gesuggereerd dat het vooral de brede middenklasse is die op netto-basis profijt heeft van de moderne verzorgingsstaat in ruime zin, onder andere door middel van belastingvoordelen, studiefinanciering pensioenen. Zoals we hier hebben gezien, lijkt dit Matteüs-effect ('Want wie heeft zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen', Evangelie volgens Matteüs, 25:29) zich ook voor te doen in het stelsel van sociale zekerheid. In die zin dat de groep die een belang percipieert in de Nederlandse sociale zekerheid zich niet beperkt tot de armen, de werklozen en de arbeidsongeschikten. Integendeel, een groot deel van de middenklasse ervaart een dergelijk belang, hetzij direct, hier en nu, hetzij indirect, via personen die hen na staan, of via voorbije of te verwachte gebeurtenissen.

Ongeveer 80% van de Nederlandse bevolking geeft aan om redenen van welbegrepen eigenbelang het betalen van premies te accepteren. Tel daarbij op dat in de laatste 25 jaar de helft van de Nederlandse bevolking de uitkeringen van de bijstand, wao en aow onvoldoende vindt — en dat dit percentage ten aanzien van de ww op zo'n 30 tot 40% ligt — dan kan de conclusie niet anders zijn dan dat er een groot maatschappelijk draagvlak is voor ons stelsel van sociale zekerheid.

We willen hier een belangrijke kanttekening bij maken. Dat er op dit moment sprake is van een sterk draagvlak betekent niet dat dit in de toekomst zo zal blijven. Hiermee duiden we niet op de veronderstelde afbrokkelende solidariteit tussen de generaties. Die achten wij in dit verband niet zo problematisch, aangezien aan jongeren goed uit te leggen is dat het behoud van een goed pensioenstelsel (met een mix van pay-as-you-go en kapitaaldekking) strookt met hun welbegrepen eigenbelang op langere ter-

mijn. Ook de toenemende culturele en etnische diversiteit zien wij niet als een wezenlijke en blijvende dreiging, wederom met een beroep op het motief van welbegrepen eigenbelang. Er komt een tijd, ook al lijkt die op het moment veraf, dat het maatschappelijke debat ruimte zal laten voor het feit dat Nederland meer arbeidsmigranten nodig heeft om de beroepsbevolking op peil te houden, om daarmee het niveau van de uitkeringen en de kwaliteit van de voorzieningen voor de toekomst te kunnen garanderen.

Echter, een belangrijke dreiging zou naar onze mening wel voortkomen uit een beleidsproces dat ertoe leidt dat de brede middenklasse zijn belang in ons systeem van sociale bescherming verliest. Toekomstige hervormingen van sociale regelingen die sterk tegemoet komen

### *De brede middenklasse speelt een cruciale rol in de legitimiteit van de verzorgingsstaat*

aan populaire concepten als 'eigen verantwoordelijkheid', 'keuzevrijheid' en 'vrijwilligheid', en die daarmee leiden tot verdergaande privatisering, decollectivering en deregulering, zouden ertoe kunnen leiden dat het welbegrepen eigenbelang van de middenklasse niet meer fungeert als hoeksteen van het maatschappelijk draagvlak voor de sociale bescherming.

Het stelsel dat dan overblijft zal uiterst selectief zijn, dat wil zeggen: het zal uiteindelijk enkel voorzien in inkomenssteun aan de allerarmsten. Het voorbeeld van Amerika laat zien dat in een dergelijke residuele verzorgingsstaat de belangen van de armen zeker niet gegarandeerd zijn. Integendeel, er zal een tendens zijn dat het maatschappelijk debat zich permanent en met toenemende scherpte buigt over de vraag wie er eigenlijk arm is en steun verdient (maar vooral ook: wie niet) en welk inkomen of welk goederenpakket echt minimaal is om van te leven. In Amerika wordt dit debat wel de 'war

against the poor' genoemd. 'Programs for the poor tend to be poor programs', wordt ook wel gezegd.

Een dergelijke ontwikkeling kan in Nederland voorkomen worden door te beseffen dat de solidariteit met de armsten voor een groot deel een *spin-off* is van de onderlinge, op welbegrepen eigenbelang gebaseerde solidariteit binnen de middenklasse zelf. Het is onze opvatting dat zolang de middenklasse het idee heeft dat ook zij zelf in belangrijke mate baat heeft bij sociale bescherming in geval van werkloosheid, ouderdom, ziekte, zorgbehoefte en ten aanzien van huisvesting en scholing — oftewel, zolang de herverdeling vooral ook horizontaal is — de verticale solidariteit van rijker naar armer minder in de volle schijnwerpers van het herverdelingsdebat staat (en daarmee minder ter discussie staat). Het behoud van een breed maatschappelijk draagvlak voor herverdelende sociale bescherming, zowel horizontale als verticale, vraagt er dus om dat brede bevolkingslagen belanghebbenden zijn en blijven.

Voor degenen die expliciet voorstander zijn van een residuele verzorgingsstaat impliceert deze conclusie niet zoveel, omdat zij niet geïnteresseerd zijn in het behoud van een breed gedragen solidariteit. Wel zouden ze

er de les uit kunnen trekken dat een zichzelf versterkend effect uit zou kunnen gaan van het verminderen of afschaffen van voorzieningen voor brede groepen in de samenleving, of — wat praktisch gezien op hetzelfde neerkomt — van het inkomensafhankelijk maken van een reeks voorzieningen.

Dit effect zal optreden als de vermindering van voorzieningen een niveau bereikt waarop een beroep erop doen algemeen geassocieerd wordt met lage sociale klasse. Vanaf dat moment zal verdergaande uitkleding van de beschermingsregelingen steeds minder maatschappelijke weerstand oproepen.

Wat de conclusie impliceert voor voorstanders van een brede verzorgingsstaat is *niet* dat men zou moeten stoppen met het hervormen van sociale rechten. Evenmin betekent het dat men mensen niet zou moeten aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Er zijn gevallen waarin dit gerechtvaardigd is en blijft. Wat de conclusie wel impliceert is dat het belangrijk is steeds helder voor ogen te houden dat de brede middenklasse een cruciale rol speelt in de legitimiteit van een brede verzorgingsstaat, dat het daarom legitiem is haar belangen te verdedigen, en dat dat niet ten koste gaat van de belangen van de minder bedeelden. Een verzorgingsstaat is er voor allen of is niet.

#### Noten

1 1995: departement Sociologie, Universiteit van Tilburg (W. van Oorschot); 2006, departementen Sociologie Erasmus Universiteit en Universiteit van

Tilburg (R. van der Veen, W. van Oorschot).

2 Departement Sociologie, Vrije Universiteit Brussel (M. Elchar-dus).

3 In zijn publicaties ziet het SCP het antwoord op deze vraag als

een indicator voor de solidariteit in de samenleving. Wij zien het meer als een indicator voor de vraag of men een bepaalde uitkeringshoogte als rechtvaardig of onrechtvaardig ziet.

# Ingrijpen moet, maar heeft het ook zin?

## De paradox van de activerende verzorgingsstaat

ROMKE VAN DER VEEN

De steun voor onze solidaire verzorgingsstaat is nog steeds hoog, maar de aard van die solidariteit verandert. Er kan een ontwikkeling worden waargenomen naar meer nadruk op verplichting, selectiviteit, een groter eigen risico en eigen bijdragen, en een groter beroep op informele solidariteit. De mate waarin zich dat voordoet is afhankelijk van de aard van het risico (ziekte, ouderdom of werkloosheid) en de kenmerken van de burgers op wie de betreffende regeling zich richt (oud of jong, nabij of veraf).

Deze ontwikkeling hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot terugkeer naar een kleinere, soberdere en selectievere verzorgingsstaat, maar gaat ook en wellicht zelfs beter samen met een andersoortig, meer op investering en activering gericht beleid. In dit artikel richt ik me op de manier waarop sociaal beleid in een dergelijke activerende verzorgingsstaat vorm kan krijgen. Ik gebruik het begrip activerende verzorgingsstaat hier in een ruime betekenis; niet alleen in de context van het arbeidsmarktbeleid zoals vaak het geval is. Activeren verwijst

naar alle activiteiten in sociaal beleid die gericht zijn op het bevorderen van de autonomie en participatie van het individu: van het investeren in mensen om hun capaciteiten te vergroten, het faciliteren van mensen en groepen om op eigen benen te staan of het leveren van voorzieningen om dat mogelijk te maken, tot sociale plichten die mensen dwingen tot participatie. Naast activering in het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid, vallen dus ook zaken als het persoonsgebonden budget in de AwbZ of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) onder deze definitie van activerend beleid.

### MEER VERPLICHTENDE WEDERKERIGHEID

De verzorgingsstaat is geen statisch object, maar is onderhevig aan veranderingen. Wanneer we mensen vragen of zij de verzorgingsstaat steunen dan betekent het antwoord op deze vraag in bijvoorbeeld 1985 dus iets anders dan in 2005.<sup>1</sup> Wat in de loop der jaren in elk geval kan worden waargenomen is een dalende generositeit van de verzorgingsstaat en een stijgende steun voor de verzorgingsstaat (zie figuur 1).<sup>2</sup>

Is de hoge steun voor de verzorgingsstaat in bijvoorbeeld 2005 (t4) een teken dat men

53

**Over de auteur** Romke van der Veen is hoogleraar Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam  
**Noten** zie pagina 61

de tussen 1985 (t<sub>1</sub>) en 2005 doorgevoerde herzieningen afwijst? Of juist een teken dat men deze herzieningen steunt? Wie immers in 2005 zijn steun uitspreekt voor de verzorgingsstaat, steunt een sinds 1985 in belangrijke mate herzien stelsel van arrangementen. Statistische analyse van de samenhang van de gegevens over steun aan de verzorgingsstaat en versobering<sup>3</sup> laat zien dat de steun vooral gebaseerd is op steun voor versobering en niet zozeer het resultaat is van verzet tegen versobering (en dus vooral steun voor een genereuze verzorgingsstaat), zoals het scp veronderstelt. De conclusie moet zijn dat burgers een meer terugtrekkende verzorgingsstaat tot op zekere hoogte steunen.<sup>4</sup>

Aan de arrangementen van de verzorgingsstaat kunnen verschillende vormen van wederkerigheid ten grondslag liggen. Wederkerigheid betreft de verhouding tussen rechten en plichten die in een regeling is vastgelegd en dus de voorwaardelijkheid van een regeling. In navolging van de Duitse socioloog Steffen Mau onderscheid ik vier soorten van wederkerigheid:

gegeneraliseerde wederkerigheid, gebalanceerde wederkerigheid, risicowederkerigheid en verplichtende wederkerigheid.<sup>5</sup>

## De afgelopen 25 jaar is er een omslag geweest van een beschermende naar een activerende verzorgingsstaat

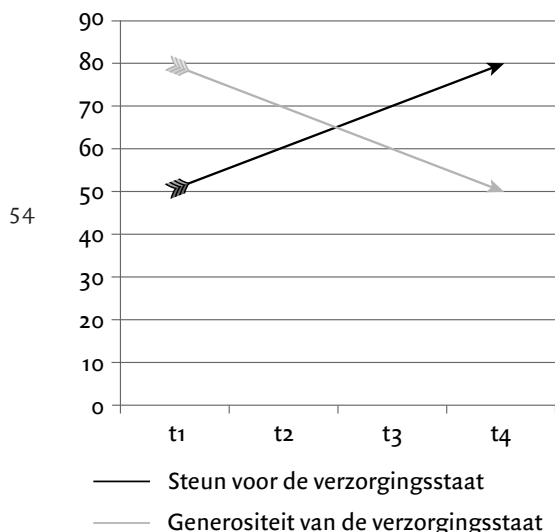
*Gegeneraliseerde wederkerigheid* is ruimhartig en stelt weinig voorwaarden. Universele volksverzekeringen als de Algemene Ouderdomswet zijn hiervan een goed voorbeeld. *Gebalanceerde wederkerigheid* komt tot uiting in regelingen die zijn gebaseerd op het equivalentiebeginsel: wat je ontvangt (een uitkering) is afhankelijk van je inbreng (de betaalde premie). Dit is bij de meeste verzekeringen het geval. Hoe meer en hoe langer men premie heeft betaald, hoe hoger of langduriger de uitkering. De werkloosheidsverzekering is hiervan een goed voorbeeld.

*Risicowederkerigheid* is gebaseerd op het vangnetidee. Wanneer mensen niet meer kunnen werken door ziekte, werkloosheid of ouderdom (risico's), moet er een vangnet zijn. Dit betekent dat de voorwaardelijkheid gering is, maar ook dat de rechten beperkt zijn. Een voorbeeld is het weduwen- en wezenpensioen.

*Verplichtende wederkerigheid* ten slotte gaat uit van een sterke koppeling tussen rechten en plichten. De uitkering is sterk voorwaardelijk en de voorwaarden worden streng gehandhaafd. De Nederlandse bijstandswet is op het idee van verplichtende wederkerigheid gebaseerd.

De denkbeelden van burgers over wederkerigheid verschillen sterk, afhankelijk van het type risico. Opvallend is dat tussen 1995 en 2006 de steun voor meer verplichtende wederkerigheid in het algemeen, dus voor alle regelingen, is toegenomen. De opvattingen van burgers over wederkerigheid blijken aan te sluiten bij de trends in de ontwikkeling van de regelin-

**Figuur** Steun voor en generositeit van de Nederlandse verzorgingsstaat



gen zelf: er is een toename van verplichtende wederkerigheid in bijna alle regelingen en een lichte toename van gebalanceerde wederkerigheid in de sociale verzekeringen.<sup>6</sup> De conclusie die we hieraan kunnen verbinden, is dat de hierboven waargenomen blijvende steun voor de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel is terug te voeren op de veranderingen die binnen de afzonderlijke regelingen zijn doorgevoerd.

De algemene conclusie uit het voorgaande is dat de steun voor de verzorgingsstaat groot is en blijft en dat er tegelijkertijd steun is voor het sterker aanzetten van de verplichtende wederkerigheid. Uit ander onderzoek weten we ook

## *In Nederland bestaat nog steeds een relatief universeel stelsel van sociale rechten*

dat de bereidheid tot solidariteit het grootst is wanneer het gaat om mensen die buiten hun schuld behoeftig zijn — ouderen, zieken — en dat deze het kleinst is wanneer het om mensen gaat die in culturele zin veraf staan van de mainstream.<sup>7</sup>

Het voorgaande impliceert dat de steun voor meer individuele keuzevrijheid en minder sociale bescherming in onze verzorgingsstaat beperkt is. Er blijft een stevig draagvlak voor een brede sociale bescherming, maar deze steun varieert per risico en doelgroep. Wanneer het gaat om risico's die iedereen kunnen treffen en waarvoor men zelf niet verantwoordelijk kan worden gehouden (ouderdom, arbeidsongeschiktheid) is de steun voor universele en herverdelende arrangementen groot. Waar het gaat om meer specifieke doelgroepen (met name groepen die niet cultureel 'nabij' zijn) en meer specifieke risico's (minder algemene risico's en risico's waarvoor men tot op zekere hoogte wel verantwoordelijk kan worden gehouden) is de steun niet zozeer geringer als wel meer voor-

waardelijk: er worden hogere eisen gesteld aan de mate van (verplichtende) wederkerigheid. Bij dit laatste type risico, bijvoorbeeld werkloosheid of obesitas, en doelgroepen, bijvoorbeeld jongeren of immigranten, is de steun voor een meer op preventie en activering gericht sociaal beleid groot.

### EEN ACTIVERENDE VERZORGINGSSTAAT

In lijn met de veranderingen in het denken van de Nederlandse burger over sociaal beleid, heeft zich in de afgelopen ruwweg 25 jaar, tamelijk ongepland en soms langs kronkelige wegen, een welhaast paradigmatische beleidsomslag voltrokken in de Nederlandse verzorgingsstaat:<sup>8</sup> de omslag van een beschermende naar een activerende verzorgingsstaat. Deze omslag is waarneembaar op vele beleidsterreinen. In normatieve zin staat de omslag naar een activerende verzorgingsstaat voor een vergroting van de individuele verantwoordelijkheid van burgers, maar wel onder handhaving van de beschermende paraplu van de — gemoderniseerde — verzorgingsstaat.

De algemene beginselen van een activerende verzorgingsstaat kunnen als volgt worden samengevat:

- > Mensen dragen zelf de verantwoordelijkheid voor hun leefomstandigheden en levensonderhoud.
- > Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de sociale omgeving van de burger. Pas wanneer iemand niet zelfstandig of met hulp van zijn omgeving kan voorzien in zijn levensonderhoud of wanneer maatschappelijke participatie wordt belemmerd, is ondersteuning vanuit de collectiviteit mogelijk.
- > De collectieve ondersteuning dient zo te zijn ingericht dat het beroep erop zo gering mogelijk is en de ondersteuning zo kort mogelijk duurt.
- > Daartoe worden 'remmen' ingebouwd in het systeem die de perverse werking van het systeem moeten verminderen.
- > En daartoe zijn voorzieningen niet alleen

gericht op ondersteuning, maar ook op preventie en herstel van de autonomie van individuele burgers.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot belangrijke veranderingen in de vormgeving van het sociale beleid.<sup>9</sup> Ten eerste bijvoorbeeld de introductie van privatisering. Dit betreft vooral de levering van diensten, bijvoorbeeld door private reïntegratiebedrijven in plaats van het publieke arbeidsbureau of door private zorgverzekeraars in plaats van (semi)publieke ziekenfondsen. Maar het gaat hier ook om privatisering van de verantwoordelijkheid voor bescherming tegen risico's: van collectieve premies voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering naar een systeem waarbij werkgevers een meerjarige loondoorbetalingsverplichting hebben bij ziekte van hun werknemers.

Ten tweede is er sprake van een toenemende gerichtheid op (arbeids)participatie. De beschermende verzorgingsstaat had tot gevolg dat mensen voor hun bestaanszekerheid minder afhankelijk werden van hun 'waarde' op de arbeidsmarkt. In een activerende verzorgingsstaat zijn voorzieningen echter minder gericht op bescherming tegen de risico's van de arbeid en juist weer meer op het toerusten of het terugleiden van mensen naar de arbeidsmarkt. Dit heeft in toenemende mate een dwingend karakter.

56 Ten derde zijn arrangementen selectiever geworden. Dat wil zeggen: de toegang ertoe is lastiger geworden, omdat er strengere eisen worden gesteld, die ook strenger worden gehandhaafd. Soms is ook het bereik van de regeling ingeperkt: bepaalde groepen worden uitgesloten van het recht. Dat heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden in de Algemene nabestaandenwet (gedeeltelijke uitsluiting van mensen geboren na 1950), maar ook in de bijstandswet (jongeren hebben tot hun 27<sup>ste</sup> meestal geen recht op een uitkering).

Ten slotte is het beleid in opzet en in uitvoering meer disciplinerend geworden. Er worden nadrukkelijk strengere eisen aan burgers

gesteld om zich te conformeren aan de aan het sociale beleid ten grondslag liggende normen. Burgers dienen zich daartoe meer en meer inbreuken in hun private levenssfeer te laten welgevallen; denk hiervoor bijvoorbeeld aan de 'achter de voordeur'-praktijk van de zogenoemde stadsmariniers in Rotterdam.

De Nederlandse verzorgingsstaat, die primair ingericht was op bescherming van burgers tegen externe risico's, verandert dus geleidelijk in een verzorgingsstaat die is gericht op activering, op investering in menselijk potentieel en op preventie. Sociale rechten in een beschermende verzorgingsstaat werden vooral gedefinieerd in termen van behoeften. Een activerende verzorgingsstaat is in normatieve zin echter minder sterk getoontzet in termen van behoeften en meer in termen van wederkerigheid tussen overheid en burger. Activering, investering en preventie gaan nog steeds uit van ondersteuning door de overheid, maar dan wel afgestemd op de mogelijkheden van de individuele burger en ter versterking van individuele autonomie en participatie. Wederkerigheid impliceert dat deze sociale rechten niet onvoorwaardelijk zijn. Aan de burger worden op een of andere manier eisen gesteld. In deze eisen krijgt de wederkerigheid tussen de rechten en de plichten van burgers vorm.

In zijn boek *The Modern Social Conflict* (1988) maakt de Duits-Britse socioloog en politicus Ralf Dahrendorf een nuttig onderscheid tussen twee kenmerken van sociale rechten: *entitlements* en *provision*.<sup>10</sup> Entitlements zijn de formele rechten van burgers en vormen het antwoord op de vraag wie recht heeft op een bepaalde vorm van ondersteuning. Provision betreft de wijze waarop en de voorwaarden waaronder die rechten beschikbaar komen. De mate van wederkerigheid van sociaal beleid kan langs deze twee dimensies variëren. Wanneer sociale rechten (entitlements) van burgers worden beperkt, neemt de selectiviteit van het beleid toe. Dat betekent dat slechts een beperkte groep burgers recht heeft op een bepaalde voorziening. De aard van de wederkerigheid die wordt gevraagd,

ligt dan besloten in de wijze waarop deze beperking vorm krijgt. Sociale rechten afhankelijk maken van de bijdrage die burgers eraan hebben geleverd, is een klassieke methode van beperking van die rechten. Een andere methode van beperking is het hanteren van een bepaalde mate van eigen risico. Pas wanneer een bepaalde drempelwaarde wordt overschreden, kan aanspraak worden gemaakt op ondersteuning.

In Nederland bestaat nog steeds een relatief universeel stelsel van sociale rechten. Wederkerigheid is vooral vergroot door de toegankelijkheid van voorzieningen (provisie) meer voorwaardelijk te maken. Dat kan op verschillende manieren: door de burger zelf te verplichten tot bepaalde activiteiten of door zijn omgeving verplichtingen op te leggen. Een voorbeeld van de eerste manier is bijvoorbeeld het activerings- en reïntegratiebeleid. De burger heeft recht op ondersteuning (een uitkering) mits hij zijn best doet zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan en hij daarbij gebruikmaakt van de hem aangeboden instrumenten (training, scholing, gesubsidieerd werk et cetera). Een voorbeeld van verplichtingen die worden opgelegd aan de omgeving van de rechthabende burger is de Wet poortwachter (waarin de werkgever verantwoordelijk is voor de begeleiding bij ziekte van de werknemer) of de Wmo (waarbij het uitgangspunt is dat ondersteuning eerst geleverd wordt door het sociale netwerk waarbinnen burgers verkeren, voordat kan worden teruggevallen op uit de Wmo-gefinancierde voorzieningen).

ACTIVEREND SOCIAAL BELEID:  
SELECTIVITEIT EN EIGEN RISICO'S<sup>11</sup>

Een activerend beleid blijkt allerlei nieuwe vragen op te werpen die niet eenvoudig zijn te beantwoorden. In het geval van de beleidsinstrumenten van toenemende selectiviteit en de introductie van eigen risico's luiden die: wie zijn in staat zelf risico's te dragen en in welke mate? Deze vragen gaan in de eerste plaats over de *behoefsten* van burgers. Wanneer mensen

uitgesloten worden van voorzieningen van de verzorgingsstaat gaan we ervan uit dat zij terug kunnen vallen op financiële reserves of op een sociaal netwerk. Deze behoeftevraag is niet nieuw, zij speelt immers ook een grote rol binnen een beschermende verzorgingsstaat, waar behoefte richtinggevend is voor het recht op allerlei arrangementen.

## *Nieuw binnen het sociale beleid is de aandacht voor het sociale netwerk van de burger*

In de tweede plaats is de *capaciteit* van burgers om hun lot te beïnvloeden in het geding. Selectiviteit en eigen risico's hebben in een activerende verzorgingsstaat immers tot doel de individuele verantwoordelijkheid van burgers aan te spreken, en zodoende burgers die wel voor zichzelf kunnen zorgen te stimuleren dat te doen en een beroep op voorzieningen door deze groep te voorkomen. De vraag naar de capaciteiten van burgers en de aandacht voor hun sociale netwerk zijn wel nieuw binnen het sociale beleid.

De capaciteitsvraag is vaak niet eenvoudig te beantwoorden, zie bijvoorbeeld het werk van de politiek-filosoof Ronald Dworkin.<sup>12</sup> Dworkin stelt dat de overheid de burgers als gelijken dient te behandelen, maar dat burgers nu eenmaal niet gelijk zijn. Ze hebben verschillende voorkeuren en verschillende capaciteiten. Een overheid dient de burger volgens Dworkin zo veel mogelijk vrij te laten in de inrichting van zijn leven, maar moet bij de inrichting van het beleid wel rekening houden met de omstandigheden waarin mensen buiten hun schuld verkeren (waaronder de capaciteiten die ze bezitten). In de omgang met burgers moet de overheid daarom de (her)verdeling van hulpbronnen zoveel mogelijk gevoelig laten zijn voor keuzes en zomin mogelijk voor omstandigheden en capaciteiten. Met andere woorden: wanneer mensen

behoefte krijgen aan ondersteuning als gevolg van keuzes die ze zelf hebben gemaakt, zijn zij ook zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van die ondersteuning.<sup>13</sup> Wanneer mensen door omstandigheden buiten hun schuld (waaronder tekortschietende capaciteiten) behoeftig worden, kunnen ze een beroep doen op collectief georganiseerde voorzieningen.

Het onderscheid tussen keuzes en omstandigheden zegt iets over de toepasbaarheid van selectiviteit en eigen risico in een activerende verzorgingsstaat. Deze zijn immers alleen toepasbaar wanneer er sprake is van beïnvloedbare keuzes. Theoretisch is het onderscheid tussen keuzes en omstandigheden tamelijk eenvoudig te maken; in de alledaagse werkelijkheid vervagen de grenzen tussen keuzes en omstandigheden echter snel. Is het bij bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid al lastig om iets te zeggen over de oorzaak van arbeidsongeschiktheid en dus over keuzes en omstandigheden, op andere terreinen van overheidsbemoedening is dat vaak nog veel moeilijker: is obesitas een gevolg van keuzes die mensen maken of is de sociaal ongelijke verdeling van obesitas juist een indicatie van het feit dat hier meer speelt dan individuele keuzes en duidt dat erop dat het beïnvloeden van de individuele leefstijl niet de geëigende interventie is?<sup>14</sup>

#### ACTIVEREND SOCIAAL BELEID: GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEDEN

58

In de huidige activerende verzorgingsstaat zijn de verantwoordelijkheden anders verdeeld dan voorheen. De Nederlandse, corporatistische verzorgingsstaat was van oudsher gebouwd op een verdeling van de collectieve verantwoordelijkheden tussen de staat en de sociale partners. In de activerende verzorgingsstaat dragen niet alleen meer partijen verantwoordelijkheden — naast de staat en de sociale partners, ook burgers en hun omgeving — maar moeten de verantwoordelijkheden bovendien zo worden verdeeld dat alle betrokkenen worden gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen en

risico's te voorkomen. Ook moet deze verdeling van verantwoordelijkheden bijdragen aan de autonomie en (maatschappelijke) participatie van burgers.

Een goed voorbeeld van een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden is de herziene arbeidsongeschiktheidswetgeving. Werkgevers zijn meer dan voorheen verantwoordelijk voor het voorkomen van arbeidsongeschiktheid bij

### *Is het wel nuttig om iedere werkzoekende in een om-, bij- of herscholingsprogramma onder te brengen?*

hun werknemers. Het idee hierachter is dat zij door de inrichting van werkprocessen en door hun personeelsbeleid — waaronder de omgang met zieke werknemers — mede invloed hebben op het arbeidsongeschikt worden van werknemers. Via de Wet poortwachter en de Wulbz (de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte) is de financiële aansprakelijkheid van werkgevers vergroot. Dat moet onder meer resulteren in minder arbeidsongeschikten en een hogere arbeidsparticipatie. Een ander sprekend voorbeeld van gedeelde verantwoordelijkheid is de Wmo. Pas wanneer het sociale netwerk rond burgers niet in staat is ondersteuning te leveren, kan worden teruggevallen op uit de Wmo-gefinancierde voorzieningen.

Bij het instrument van gedeelde verantwoordelijkheden komt dezelfde soort vraag op als bij de beleidsinstrumenten van selectiviteit en eigen risico: onder welke omstandigheden kunnen de verantwoordelijkheden worden gedeeld en wel zodanig dat deze verdeling bijdraagt aan de versterking van de autonomie en (maatschappelijke) participatie van burgers? In het geval van arbeidsongeschiktheid is er sprake van een formele arbeidsrelatie tussen een werkgever en een werknemer, waarbij de



verantwoordelijkheid van de werkgever door middel van financiële prikkels kan worden geactiveerd. In het geval van de Wmo is hier echter geen sprake van en moet men terugvallen op informele vormen van familiale en charitatieve ondersteuning. Deze ondersteuning kan natuurlijk wel worden gefaciliteerd, maar niet worden afgedwongen.

#### ACTIVEREND SOCIAAL BELEID: INVESTERING

De activerende verzorgingsstaat is gebaseerd op het idee dat verzorgingsstatelijke arrangementen vooral gezien moeten worden als een investering in menselijk kapitaal. In het onderwijs, de zorg en in de sociale zekerheid moeten arrangementen zo worden ingericht dat zij zoveel mogelijk bijdragen aan de autonomie en de maatschappelijke participatie van het individu.

Maar verhoogt — bij wijze van voorbeeld — scholing daadwerkelijk de arbeidskansen van werklozen? En zo ja, welke soort scholing? En voor wie? Is het nuttig iedere werkzoekende in een om-, bij- of herscholingsprogramma onder te brengen? Of is er sprake van verdringing op de arbeidsmarkt, die investeringen in om-,

### *Niet alleen gezondheidsrisico's maar ook het risico op werkloosheid wordt als het gevolg van een levensstijl gezien*

bij- en herscholing van werklozen mogelijk tenietdoet? Deze serie niet eenvoudig te beantwoorden vragen illustreert dat sociaal beleid dat niet slechts wil beschermen maar ook wil activeren en maatschappelijke deelname van burgers wil bevorderen, hogere eisen stelt aan wat wel wordt genoemd 'de beleidstheorie'.

De beleidstheorie in een beschermende verzorgingsstaat richt zich op behoeftebepaling: wie heeft ondersteuning en hoeveel onder-

steuning is noodzakelijk? Een relatief eenvoudig te beantwoorden vraag. De beleidstheorie in een activerende verzorgingsstaat moet zich echter ook uitspreken over hoe de doelen van autonomie en participatie zijn te bereiken en moet dus iets zeggen over de effectiviteit van instrumenten. In een activerende verzorgingsstaat is voor het voeren van bijvoorbeeld het socialezekerheidsbeleid naast een behoeftetheorie dus ook een activeringstheorie nodig. Dat is een theorie die iets zegt over de effectiviteit van de inzet van instrumenten bij specifieke groepen. Een dergelijke activeringstheorie lijkt echter nog te ontbreken. Dit moge blijken uit de recente kritiek in de Tweede Kamer op het reïntegratiebeleid van gemeenten en uwv — die moeilijk de effectiviteit van hun activiteiten hard konden maken — die vervolgens tot grote bezuinigingen op het reïntegratiebudget heeft geleid.

#### ACTIVEREND SOCIAAL BELEID: PREVENTIE

Meer selectiviteit, grotere eigen risico's, activering en gedeelde verantwoordelijkheden geven tezamen niet alleen vorm aan een versterking van de wederkerigheid in het sociale beleid, maar dragen ook bij aan het preventieve karakter van het sociale beleid. Zo wordt getracht het beroep op voorzieningen zoveel mogelijk te voorkomen. Het beleid moet vooral de autonomie van burgers bevorderen en niet hun afhankelijkheid van verzorgingsstatelijke arrangementen vergroten. In een activerende verzorgingsstaat wordt echter ook in directe zin preventief beleid gevoerd. Omdat sociale risico's steeds meer als beïnvloedbaar worden gezien, wordt het mogelijk en wenselijk om risico's via preventief beleid te voorkomen. Zo worden steeds meer gezondheidsrisico's (overgewicht, slechte conditie) als het gevolg van een levensstijl gezien (veel en vet eten, roken, alcoholconsumptie) en dus als beïnvloedbaar. Maar ook het werkloosheidsrisico kan — in een postindustriële kenniseconomie — als beïnvloedbaar worden gezien. Wie zich niet voldoende blijft scholen vermindert zijn kansen op de arbeidsmarkt

Wanneer bescherming niet meer het primaire doel van verzorgingsstatelijke arrangementen is, wanneer ‘voorzorg’ belangrijker wordt dan nazorg, dan zal preventie een centraal onderdeel worden van sociaal beleid: preventie van werkloosheid door het vergroten van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (*employability*), preventie van onveiligheid door criminaliteitsbestrijding, preventie van ziekte door gezondheidsbevordering. Preventief beleid kan er echter snel toe leiden dat het net van het beleid veel te ruim wordt uitgeroepen en verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden. Daarop wijst onder anderen politoloog Van Gunsteren in een beschouwing over preventief veiligheidsbeleid.<sup>15</sup>

Preventief beleid, zo stelt hij, is gebaseerd op een interventietheorie. We hebben een beeld van de werkelijkheid nodig waarop we ons beleid kunnen baseren. We moeten weten wat de oorzaken zijn van obesitas — of, in de analyse van Van Gunsteren, wie kwetsbaar is voor de verlokkingen van de fundamentalistische islam — om vervolgens beleid, bijvoorbeeld een vetaks of het monitoren van bepaalde moskeeën, vorm te kunnen geven.

Aan de basis van Van Gunsterens kritiek op preventief beleid ligt het idee dat onze kennis over obesitas of over extremisme altijd beperkt is en dat dus onze theorieën over die werkelijkheid onvermijdelijk onzeker zijn. De interventietheorie waarop preventief beleid is gebaseerd omvat naast een beeld van de werkelijkheid, ook een beeld van een ‘standaardburger’, een ideaal van hoe burgers zich dienen te gedragen en van wat burgers moeten ambiëren. Ook nu geldt 60 weer dat de theorie meer zekerheid vraagt dan de sociale werkelijkheid toelaat: de ene burger is immers de andere niet.

Preventief beleid gaat ervan uit dat wie niet aan het idee van de standaardburger voldoet tot de *mogelijke* risicogroep behoort (de *daadwerkelijke* risicogroep is onvermijdelijk kleiner). Juist omdat we in preventief beleid risico’s uit willen sluiten en we altijd — tot op zekere hoogte — onzeker zijn, rekken we ons beeld van de werke-

lijkheid en onze opvatting van de standaardburger zodanig op dat zij zoveel mogelijk potentiële risico’s omvatten. Om dat te bereiken nemen we ook veel situaties en burgers mee die uiteindelijk geen risico blijken te vormen. Deze problemen met de interventietheorie van preventief beleid leiden ertoe dat er altijd misclassificaties optreden. Omdat preventief beleid per definitie te ruim wordt ingezet, draagt het het gevaar in zich niet effectief te zijn, en tot ontevredenheid te leiden.

#### ACTIVEREN EN INVESTEREN, NIET BEZUINIGEN

Een investerend en activerend sociaal beleid stelt hoge eisen aan beleidsmakers, die zich immers geconfronteerd zien met talloze zeer lastig te beantwoorden effectiviteitsvragen. Waar een beschermende verzorgingsstaat voor de vormgeving van sociaal beleid een behoevetheorie nodig heeft, heeft een activerende verzorgingsstaat een theorie nodig die zich uitspreekt over de effectiviteit van interventies en instrumenten. Onze kennis daarvan is echter (nog) beperkt.

We stuiten hier op een paradox: terwijl voor de handhaving van de sociale solidariteit in toenemende mate effectieve overheidsinterventies van belang zijn, komt de effectiviteit van sociaal beleid in een activerende verzorgingsstaat juist onder druk te staan.<sup>16</sup> Deze paradox is mijns inziens geen reden om de ontwikkeling naar een meer activerende verzorgingsstaat te keren. Wel maakt zij duidelijk dat we nog veel moeten leren en dat activeren en investeren niet gelijk kan staan aan bezuinigen. Leren doen we door de effectiviteit van interventies goed te onderzoeken, door actief nieuwe methoden van dienstverlening, investering, activering en preventie te ontwikkelen. We leren niet als we onze ogen sluiten voor de complexiteit van activerend beleid en niet als we er al op voorhand van uitgaan dat activerend beleid tot bezuinigingen leidt en eenvoudig door de bestaande organisaties en professionals kan worden uitgevoerd.

Noten

- 1 Zie voor Nederland: Becker, J. (2005), *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002. Een analyse van trends in meningen*, Dutch Social and Cultural Planning Agency. Zie voor internationaal: Kaase, Max en Kenneth Newton. 1995, *Beliefs in government*, Oxford; New York: Oxford University Press, p. 83.
- 2 Gebaseerd op J. Raven (2012) *Popular Support for Welfare State Reforms*, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam, pp. 29-30.
- 3 Raven 2012: 32.
- 4 Achterberg, P., J. Raven en R. van der Veen (2010), *Omstreden solidariteit*, Amsterdam: Aksant.
- 5 Mau, S. (2003), *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*, Londen/ New York: Routledge; Mau, S. (2004), 'Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange', in: *Current Sociology* pp. 52, 53-74.
- 6 Raven, J. (2012), *Popular Support for Welfare State Reforms*, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 Zie: Peter Achterberg en Romke van der Veen (2011), 'De verzorgingsstaat als electoraal mijnenveld', in: *se-D* 2011/3, pp. 42-50.
- 8 Zie verder: Veen, R. van der (2009), 'De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisseling', in: J. de Vries en P. Bordewijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam: van Gennep.
- 9 Achterberg, P., J. Raven en R. van der Veen (2010), *Omstreden solidariteit*, Amsterdam: Aksant; Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- 10 Dahrendorf, R. (1988), *The Modern Social Conflict*, Berkeley and Los Angeles: Univ. of California Press.
- 11 Deze paragraaf, en de drie paragrafen hierna, zijn gebaseerd op hoofdstuk 3 'Sociaal beleid in een activerende verzorgingsstaat. Over nieuwe risico's en een nieuwe vormgeving van sociaal beleid', in: R. van der Veen, *De toekomst van de langdurige zorg*. Achtergrondstudie ten behoeve van het College voor Zorgverzekeringen, Diemen 2011.
- 12 Dworkin, R. (1993), *Justice in the distribution of health care*, McGill Law Journal, 38(4), pp. 883-898.
- 13 Bijvoorbeeld een private verzekering tegen arbeidsongeschiktheid ten gevolge van het zogenoemde *risque social*, dat betreft arbeidsongeschiktheid ten gevolge van oorzaken gelegen buiten de sfeer van de arbeid. Het *risque professionnel* — arbeidsongeschiktheid ten gevolge van arbeidsongevallen — valt wel binnen het domein van de collectieve bescherming, omdat dit risico niet het gevolg is van keuzes die de werknemer zelf maakt. (vgl. Pierik, R. H. M. (1995), *Risico en rechtvaardigheid*, Lelystad: Vermande.
- 14 Tonkens, E. (2010), 'Blijf van mijn lijf, mijn sigaretje en mijn kroketje', in: *de Volkskrant*, augustus 2010.
- 15 Gunsteren, H. van (2008), *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*, Amsterdam: van Gennep.
- 16 Vgl. Scharpf, F.W. (1999), *Governance in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

# Blijf bij ons

## Ode aan de verzorgingsstaat

MARGO TRAPPENBURG

De mooiste geschiedenis van het ontstaan van de verzorgingsstaat is nog altijd die van Abram de Swaan in *Zorg en Staat* uit 1989.<sup>1</sup> De Swaan beschrijft hoe aan het eind van de negentiende eeuw zorgarrangementen ontstonden; niet uit mededogen met de rondtrekkende armen, de zieken en de zieligen, maar uit welbegrepen eigenbelang van de fabrieksarbeiders en de gegoede middenklasse.

Fabrieksarbeiders bedachten met elkaar dat het verstandig was om een gezamenlijk betaald onkostenpotje — een ziekenbus — te hebben voor als een van hen ziek werd en niet kon werken. Stadsbesturen realiseerden zich dat rondtrekkende armen die niets te verliezen hebben gevaarlijk kunnen zijn; ze kunnen opdringerig gaan bedelen, maar ook gaan roven of vernielen. Daarom ontstonden plaatselijke systemen van armenzorg. Rijke stadsbewoners ontdekten dat epidemieën zich niet lieten opsluiten in armeluiswijken en maakten zich sterk voor schoon drinkwater en riolering. Uit deze protostatelijke arrangementen ontwikkelde zich de verzorgingsstaat.

En hoe ging het verhaal verder? Volgens velen hebben de armen, de zieken en de zieligen het toen verprutst. Zij hebben misbruik ge-

maakt van de verzorgingsstaatarrangementen; van de bijstand, de Ziektewet en de wao. Ze zijn gevlucht in schimmige ziekten, uitkeringsafhankelijkheid en aangeleerde hulpeloosheid. Daarom moeten ze worden gereactiveerd, opgejut en aan het werk gezet, want zo wordt het te duur en dit kan zo niet langer. Dit is, zo zal ik betogen in dit artikel, de ene helft van het verhaal. De andere helft gaat over de sterken, de gezonden, de premie- en belastingbetalers. Voor hen is de verzorgingsstaat vergelijkbaar met een oude liefde die te weinig is gekoesterd en te weinig waardering heeft gekregen. Pas als zo'n oude liefde op een kwade dag je huis de rug toekeert (help, help, waarom is de halve kast leeg?) realiseer je je wat hij altijd voor je heeft betekend. De spannende slotvraag is daarmee gegeven: krijgen we hem nog terug of is het definitief te laat?

### DANKBAARHEID

In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat — de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw — kenden we twee typen regelingen. Enerzijds waren er financiële regelingen: de aow voor 65-plussers, uitkeringen vanwege werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, uitkeringen voor weduwen en wezen, studiebeurzen voor studenten met minder draagkrachtige ouders, bijstand voor als er geen andere manier was om in je inkomen te voorzien. Anderzijds waren er

62

**Over de auteur** Margo Trappenburg is bijzonder hoogleraar Sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat aan de Universiteit van Amsterdam

**Noten** zie pagina 67

instellingen waar kwetsbare mensen werden verzorgd: bejaardenoorden, verzorgingshuizen en verpleeghuizen voor ouderen, chronisch zieken en mensen met een ernstige lichamelijke beperking. Psychiatrische instellingen voor patiënten die leden aan wanen, depressies of schizofrenie. Inrichtingen voor mensen met een verstandelijke beperking. Sociale werkplaatsen voor werknemers die op de harde arbeidsmarkt niet terecht konden. Allerlei soorten van speciaal onderwijs voor leerlingen die het tempo in het reguliere onderwijs niet bij konden houden: scholen voor moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen, scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsproblemen, voor lichamenlijk of zintuiglijk gehandicapte kinderen, voor kinderen met een chronische ziekte.

Zijn we er ooit dankbaar genoeg voor geweest? De oude Drees kreeg regelmatig post van bejaarden die zich de tijd van voor de verzorgingsstaat nog goed konden herinneren. Zij waren blij dat ze 'van Drees konden trekken'. Maar verder? Waren mensen blij met hun arbeidsongeschiktheidspensioen, hun werkloosheidsuitkering, een plaats in een inrichting, een plaatsje in het speciaal onderwijs of de bijstand van de sociale dienst? Niet vaak en niet veel zou mijn inschatting zijn, en waar het gaat om uitkeringsgerechtigden is dat ook nog te begrijpen. Mensen zijn niet blij als ze hun baan kwijtraken, ze zijn niet blij als ze — net vijftig — arbeidsongeschikt worden verklaard, ze zijn niet blij met het stigma dat kleeft aan een plaats in het speciaal onderwijs of een instelling voor mensen met een verstandelijke beperking.

Hoe zat het aan de andere kant? Hoe blij waren de sterke, hardwerkende, belasting- en premiebetalende Nederlanders met de verzorgingsstaat? Tot onze verdediging kan worden aangevoerd dat we consistent blij waren met de verzorgingsstaat als ons dat werd gevraagd in opiniepeilingen.<sup>2</sup> Maar hoe vaak hebben we hardop laten blijken wat de verzorgingsstaat voor ons betekende? Gewoon in alledaagse conversatie: 'Wat is het heerlijk weer vandaag, wat zitten we hier lekker en wat ben ik blij dat we

niet zelf hoeven te sparen voor onze oude dag?' 'Man, wat ben ik blij dat vader terecht kon in Het Huis onder de Linden, ook al heeft hij zijn spaargeld er de laatste jaren doorgejaagd met die idiote Marinka die alleen op zijn geld uit was.' 'Je zult wel blij zijn dat je dochter weg is bij die gek. Gelukkig dat ze die bijstandsuitkering kon krijgen tot ze op eigen benen kan staan. Anders was het voor jou nog een heel gedoe geworden natuurlijk.'

## Het aantal bejaarden in verzorgingshuizen verdubbelde tussen 1965 en 1990

Misschien dat we onze dankbaarheid nog het meest bewust voelen op het moment dat we benaderd worden door een zwerver die een kleinigheid wil hebben 'voor de nachtopvang', of 'om eten te kopen'. Je denkt dan als sterke, hardwerkende Nederlander: 'Hier betaal ik nu belasting en premie voor. Om te zorgen dat jij terecht kunt bij de sociale dienst als je echt geld nodig hebt om te slapen of eten te kopen. Ik hoef jou dus geen kleinigheid te geven want daar koop je toch maar drank of drugs van.' In de niet-verzorgingsstaatlanden waar we op vakantie gaan is dat heel anders. Daar kunnen we niet inschatten of bedelaars ergens aan kunnen kloppen als wij ze niet helpen. Daar weten we veel minder raad met een vraag om wat geld.

### MISBRUIK EN STRAF

Het verhaal van de crisis rond het uitkeringsdeel van de verzorgingsstaat is op allerlei manieren verteld. Hoe de wao door werkgevers en werknemers werd gebruikt als een makkelijke manier om tijdens de economische crisis oudere werknemers op straat te zetten met een fatsoenlijke, door de staat betaalde tegemoetkoming.<sup>3</sup> Hoe de bijstand door menig uitkeringsgerech-

tigde werd beschouwd als een basisinkomen dat hij of zij naar believen aan kon vullen met een ander inkomen.<sup>4</sup> Hoe de studiebeurs studenten in staat stelde om jarenlang te lanterfantten op staatskosten.

Minder bekend is het verhaal rond de instellingen. In dat deel van de verzorgingsstaat was geen sprake van grootschalig misbruik door de kwetsbare groepen waarvoor ze waren bedoeld (mensen laten zichzelf en hun dierbaren niet graag opnemen in een instelling en geen ouder ziet zijn kind graag en van harte op het speciaal onderwijs), maar wel van een enorme volumegroei. De commissie fundamentele herbezinning Wet sociale werkvoorziening (commissie-De Vries) becijferde dat er in 1969 iets meer dan 20.000 werknemers waren op sociale werkplaatsen. Begin jaren tachtig was dit aantal verdubbeld.<sup>5</sup> Het aantal plaatsen in instituten voor verstandelijk gehandicapten steeg van bijna 11.000 in 1965 tot meer dan 30.000 in 1985.<sup>6</sup> Het aantal bejaarden in verzorgingshuizen verdubbelde tussen 1965 en 1990. In de jaren zestig ging het om 73.000 bejaarden. In 1990 waren dat er 144.000. Het aantal verpleeghuizen groeide van 140 in 1965 tot 334 in 1990. Het aantal bedden in die verpleeghuizen steeg in dezelfde periode van bijna 13.000 tot 52.000.<sup>7</sup> Het aantal kinderen op de LOM-school liep op van 300 in 1950 naar 15.000 in 1970 en dan naar 30.000 in 1990.<sup>8</sup>

64 De grote volumegroei in de instellingszorg had meerdere oorzaken. In de gezondheidszorg betekende de invoering van de AWBZ in 1968 een sterke kwaliteitsverbetering voor instellingen (door een veel betere financiering). Het werd voor mensen veel aantrekkelijker om een kind met een verstandelijke beperking of een dementerende oudere op te laten nemen in een tehuis. Semimurale instellingen (instellingen waar cliënten slechts een deel van de tijd verblijven, zoals tehuizen voor dagopvang) vielen pas later onder de AWBZ, en ouders die ervoor kozen om hun gehandicapte zoon of dochter thuis te laten wonen draaiden tot eind jaren negentig zelf op voor de kosten van de zorg en de aanpas-

sing van hun woning.<sup>9</sup> In het speciaal onderwijs begon de volumegroei ook met verbeterde financiering in de jaren zestig. De uitbreiding van het aantal soorten scholen — speciaal kleuteronderwijs, speciaal voortgezet onderwijs, maar vooral: speciaal onderwijs voor kinderen die niet verstandelijk of lichamelijk gehandicapt waren, maar kampten met leer- en opvoedproblemen — deed de rest. Het uitgebreide aanbod aan scholen voor speciaal onderwijs maakte het voor scholen veel makkelijker om leerlingen te verwijzen.<sup>10</sup>

## *Iedereen moet een hardwerkende Nederlander worden, ook de kwetsbare groepen*

Het politieke antwoord op de crisis van de verzorgingsstaat is voor beide soorten regelingen opvallend gelijkloend. Kwetsbare groepen in elke denkbare variant moeten zoveel mogelijk hardwerkende Nederlanders gaan worden. Er moet strenger worden geselecteerd aan de poort van uitkeringen en instellingen. Lang niet iedereen die ziek is, moet thuis blijven en het bed houden. Velen kunnen gewoon aan het werk, voor een deel van de week, voor een deel van de tijd, voor een deel van hun taak of op arbeidstherapeutische basis. Wat geldt voor zieken gaat ook op voor mensen die vroeger arbeidsongeschikt zouden zijn verklaard. Reumapatiënten, patiënten met multiple sclerose of niet-aangeboren hersenletsel: ze zijn waarschijnlijk veel beter af met een aangepaste taak op een aangepaste werkplek dan in hun eigen huis, achter de geraniums. Voor bijstandsgerechtigden worden allerlei activerings- en werktoeleidingstrajecten ontworpen. Het systeem van studiebeurzen wordt ingeperkt; studenten die na hun bacheloropleiding een masterjaar willen doen moeten er maar bij gaan werken, geld lenen of hun familie lief aankijken.

Wie voorheen was aangewezen op een plekje in een sociale werkplaats wordt nu herkeurd om te zien of er van zijn IQ niet wat meer te maken is, en wordt dan soms verwezen naar de reguliere arbeidsmarkt. Bejaarden die voorheen in verzorgings- en verpleeghuizen terecht kwamen wordt nu aangeraden om zo lang mogelijk in hun eigen huis te blijven wonen, met zo min mogelijk hulp. Bij voorkeur blijft de bejaarde ook na de pensioengerechtigde leeftijd actief op de arbeidsmarkt. Psychiatrische instellingen en inrichtingen voor mensen met een verstandelijke beperking worden ontmanteld of gesloopt. De voormalige bewoners worden verhuisd naar gewone huizen in gewone buurten en kunnen van daaruit naar een werkplek of dagbesteding reizen. Leerlingen die vroeger zouden zijn verwezen naar het speciaal onderwijs of daar al naartoe gingen worden nu geacht mee te blijven doen in het reguliere onderwijs ('weer samen naar school' is de veelzeggende naam van dit beleid).

De effecten van al dit beleid voor de voorheen uitkeringsgerechtigden en instellingbewoners zijn wisselend. Het aantal uitkeringsgerechtigden is gedaald, althans totdat de crisis uitbrak. Of deze mensen ook echt aan het werk zijn is niet duidelijk.<sup>11</sup> Kleinschalig wonen in de buurt is bijna de norm geworden in het land van de zorg.<sup>12</sup> Veel voormalige instellingsbewoners zijn blij met hun eigen kamer en eigen televisie met afstandsbediening. Daar staat tegenover dat van verdere integratie in de buurt of op een werkplek maar weinig terecht komt. Voormalige instellingsbewoners hebben vooral contact met hun professionele begeleider uit de instelling, met hun familie en met medebewoners die zij in de instelling leerden kennen.<sup>13</sup> Voor sommige ernstig beperkte bewoners is de woonomgeving eerder verslechterd dan verbeterd. Konden zij op het instellingsterrein zelf veilig van het ene naar het andere gebouw fietsen, in een gewone straat met autoverkeer is dat veel te gevaarlijk; daar moeten zij wachten tot er iemand langskomt om wat met hen te ondernemen.<sup>14</sup> Amerikaans onderzoek heeft laten zien dat de

'vermaatschappelijking' of 'deïstitutionalisering' van psychiatrische patiënten leidt tot hogere zelfmoordcijfers.<sup>15</sup> Onderzoekers hebben ook geprobeerd na te gaan wat beter is voor kinderen met leerproblemen: mee blijven doen op de gewone school of verplaatsing naar het speciaal onderwijs met kleinere klassen en gespecialiseerd personeel. Nederlands onderzoek suggereerde dat regulier onderwijs beter was.<sup>16</sup> Een commissie van het Britse parlement die onderzoek deed met dezelfde vraag vond geen overtuigend bewijs ten faveure van regulier of speciaal onderwijs.<sup>17</sup> De tweeslag activering en normalisering is voor de doelgroepen van het beleid op z'n best matig succesvol.

#### VAN PASSIEVE NAAR ACTIEVE SOLIDARITEIT

Voor de sterke, hardwerkende belasting en premie betalende Nederlanders klinkt de omslag naar activering in eerste instantie heel aantrekkelijk. Hoe lang stoorden we ons al niet aan luie of frauderende uitkeringsgerechtigden? Heel goed dat die nu eens met busjes naar het Westland worden vervoerd om tomaten te oogsten en gerbera's te plukken. En fijn dat we mensen niet meer zo snel een etiket opplakken: gek, gedragsgestoord, depressief, zwakzinnig, ADHD, autistisch, PDD-NOS. Iedereen heeft immers wel iets; als elke gekkigheid leidt tot een verblijf in de bossen kunnen we wel aan de gang blijven. Dat kost bovendien kapitalen en daar betalen we geen belastingen en premies voor. We zouden veel toleranter moeten zijn voor mensen met een vlekje. Activering, vermaatschappelijking, deïstitutionalisering, weer samen naar school. Prachtig. Prima. Goedkoper ook.

Maar bij nadere beschouwing betekent het recent ingezette beleid ook voor de sterke, hardwerkende Nederlanders een omslag naar activering. Waar men zich vroeger kon beperken tot passieve solidariteit — het betalen van premie en belasting — daar wordt nu actieve solidariteit met minder bedeelde, kwetsbare medeburgers verwacht. Om te beginnen met de eigen familie. Ouders en schoonouders gaan

niet — zoals vroeger — naar een bejaardenwoning die ze in alle rust hebben uitgekozen toen ze nog niet hulpbehoevend waren. Zij blijven zo lang mogelijk in hun eigen huis, ondersteund door familie die zich nuttig kan maken met huishoudelijke klusjes, administratieve ondersteuning, persoonlijke verzorging en wat al niet. Pas als het water iedereen tot aan de lippen staat wordt omgezien naar een plaats in een verpleeg- of verzorgingshuis, en dan nog wordt het leven

### *Voorbij is de tijd dat we nee konden zeggen tegen een zwerver die ons vraagt om een kleinigheid*

niet rustig. Het personeel in verpleeg- en verzorgingshuizen heeft de laatste jaren te maken met steeds ziekere ouderen. Dat verzwaart hun werk en maakt het lastiger om van het leven in een tehuis nog iets aardigs te maken. Geen wonder dat professionele verzorgenden in toenemende mate een beroep doen op familieleden om de was te doen, met bewoners te eten, of anderszins zorgtaakjes over te nemen.

Gezinnen met een (volwassen) kind met een verstandelijke beperking of een blijvende psychiatrische stoornis zijn sinds de vermaatschappelijking veel meer verantwoordelijk voor hun familielid. Zij zien er zelf op toe dat hun zoon of dochter niet te erg vervuult en goed voor zichzelf zorgt. En er is geen einde meer aan die taak.

66 De overheid veronderstelt dat de verzorgingsstaat mensen lui heeft gemaakt en dat mensen vanzelf weer actief zullen gaan zorgen als de staat de taken afstoot. Dat klopt. Sommige mensen met een verstandelijke beperking hebben een vrijwel eindeloze zorgbehoefte. Sommige psychiatrische patiënten dreigen eens in de paar maanden met zelfdoding. Als de overheid niet naar hen omziet, zullen ouders dat gaan doen. En blijven doen. Tot stikkens toe, tot gek wordens toe.

In gezinnen met gezonde kinderen zullen ouders moeten gaan sparen voor de studie van hun kinderen. En voor hun eigen oude dag als ze hun kinderen niet financieel tot last willen zijn.<sup>18</sup> De kinderen helpen bij het kopen van hun eerste huis zit er vermoedelijk steeds minder in. Het moet immers uit de lengte komen of uit de breedte.

Op het werk wordt van mensen (werkgevers en werknemers) ook steeds meer actieve solidariteit verwacht. Werknemers mogen zich niet meer een paar maanden ziek of overspannen melden; ze moeten zo snel mogelijk terug aan het werk. Als baas en collega heb je dus te maken met zieke werknemers voor wie geen vervanging wordt geregeld, maar die wel — onverwacht — uitvallen en wier taken dan acuut moeten worden opgevangen. Idealiter moet een werkgever daarnaast zijn best doen om problematische groepen aan het werk te helpen: bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een fysieke beperking, mensen met een verstandelijke beperking, mensen met een psychiatrische aandoening.

Op school moeten leerlingen actief solidair zijn met medeleerlingen met een leerstoornis of gedragsproblemen. Vooral minder slimme kinderen — vmbo'ers in de dop — zullen daaronder lijden op de basisschool en juist zij zullen, eenmaal op het vmbo, deze ingewikkelde medeleerlingen om zich heen moeten verdragen; probleemkinderen komen nu eenmaal veel vaker terecht op de lagere niveaus van het vmbo dan op onze categoriale gymnasia.

In de buurt moeten we een oogje houden op, ruimte bieden aan, een praatje maken met de voormalige instellingsbewoners die nu mogelijk bij ons om de hoek wonen. Mensen met een psychiatrische aandoening. Mensen met een verstandelijke beperking die ook — zoveel als mogelijk — een normaal leven moeten leiden, in een eigen huis, met een vriendin en een baan of iets wat daar zoveel mogelijk op lijkt. Wat er gebeurt als we deze taak onvoldoende serieus nemen wordt langzaamaan duidelijk. Onderzoekster Marigo Teeuwen bekeek strafzaken in



de regio Amsterdam en zag dat licht verstandelijk gehandicapte jongeren sterk oververtegenwoordigd zijn in justitiële statistieken. Amerikaanse onderzoekers trokken de conclusie al veel eerder. Deinstitutionalisering is voor een deel helemaal geen deinstitutionalisering; het is een verplaatsing van een doelgroep van de ene institutie (een instelling voor bewoners met een verstandelijke beperking of een psychiatrische aandoening) naar een andere institutie (een penitentiaire inrichting).<sup>19</sup>

#### KOM TERUG

Hij zakt weg, onze verzorgingsstaat. Hij glijdt steeds verder bij ons vandaan. En pas nu realiseren we ons wat De Swaan ons indertijd voorhield; dat de verzorgingsstaat er niet alleen was voor de zwakken, de zieligen en de zieken. Dat hij er ook was voor sterke, hardwerkende belasting en premie betalende Nederlanders. Dat we nu zullen moeten gaan sparen voor de studie van onze kinderen (Waar? Bij welke bank? En wat als de ING omvalt in de Spaanse bankencrisis?), dat we moeten gaan sparen voor onze eigen oude dag (idem), dat we onze oudere, zieke of gehandicapte familieleden zelf moeten gaan verzorgen (wanneer dan?), dat we hard ons best zullen moeten doen op ons werk om te compenseren voor het verlies aan productie door minder valide of zieke medewerkers en collega's, dat onze kinderen in de klas zullen zitten met kinderen met leer- en gedragsproblemen en dat we zelf een oogje moeten gaan houden

op ontsprende buurtbewoners. Voorbij is de tijd dat we rustig nee konden zeggen tegen een zwerver die ons vroeg om een kleinigheid. Voorbij is de tijd dat we hem probleemloos konden verwijzen naar de sociale dienst of de geestelijke gezondheidszorg. De kans bestaat dat de zwerver daar al is geweest en er ter plekke is geactiveerd: probeer eerst zelf eens aan eten te komen door je medeburgers erom te vragen in plaats van je meteen te melden bij de overheid. Pak eens een mondharmonica. Misschien is de zwerver een vermaatschappelijkte psychiatrische patiënt die nergens anders terecht kan als wij hem afwijzen.

Actieve solidariteit.<sup>20</sup> Misschien worden we er op termijn wel betere mensen door. Meer betrokken bij onze familie. Aardiger op ons werk, meelevender in de buurt. Maar vooralsnog zeg ik: willen we dit nu echt? Waarom eigenlijk? Als we ons ergeren aan misbruik van uitkeringen dan kunnen we toch proberen om daar iets aan te doen in plaats van het hele systeem om te gooien? Als instellingen voor kwetsbare mensen niet goed functioneren, kunnen we toch ons best doen om die instellingen leuker, ruimer en mooier te maken, met meer privacy en betere faciliteiten? Waarom moet het allemaal zo radicaal anders? Onze lieve, niet perfecte maar redelijk functionerende verzorgingsstaat loopt bij ons weg en we krijgen er een goedkoper, kaler doe-het-zelfmodel voor terug. Tenzij we alsnog laten zien hoezeer we eigenlijk gehecht waren aan de oude variant.

Kom terug oude verzorgingsstaat. Blijf bij ons.

- Noten
- 1 Swaan, A. de (1989), *Zorg en de staat, welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, vert. door H. Hendriks, Bert Bakker, Amsterdam
  - 2 Achterberg, P.H.J., Veen, R.J. van der en Raven, J. (2010), *Omstreden solidariteit*, Amsterdam

- 3 University Press, Amsterdam.
- 3 *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Rapport van de commissie*, Tweede Kamer, 1992/1993, 22730, nrs. 7-8.
- 4 Engbersen, G. (1990), *Publieke bijstandsgeheimen*, diss. Universiteit Leiden; Engbersen, G., Veen R.J. van der en Schuyt, C.J.M. (1987), *Moderne armoede*.

- 5 *Overleven op het sociaal minimum*, Stenfort Kroese, Leiden.
- 5 Commissie Fundamentele herbezinning wsw (2009), *Werken naar vermogen*, Bijlage terreinverkenning, deel IV. Via internet [www.werken-naar-vermogen.nl/advies/Bijlage\\_\\_Terreinverkenning.pdf](http://www.werken-naar-vermogen.nl/advies/Bijlage__Terreinverkenning.pdf)
- 6 Overkamp, E. (2000), *Instellingen nemen de wijk. Een analyse*

- van het beleid inzake de deconcentratie van instellingen voor mensen met een verstandelijke handicap en zijn empirische effecten, Van Gorcum, Assen p. 24.
- 7 Steenbergen, M. (1994), *Samenhang in de zorg als 'paradogma'. Een studie naar het vernieuwen van de ouderenzorg*, dissertatie Universiteit Utrecht, swp, Utrecht.
  - 8 Jepma IJ (2003) *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*, diss. Universiteit van Amsterdam.
  - 9 Beltman, H. (2001), *Buigen of barsten. Hoofdstukken uit de geschiedenis van zorg aan mensen met een verstandelijke handicap in Nederland 1945-2000*, diss. R U Groningen.
  - 10 [http://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?canon\\_id=239](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?canon_id=239), bekeken op 7 juli 2012.
  - 11 Jehoel-Gijsbers, G. (red.) (2010), *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie*, scp, Den Haag.
  - 12 Bilsen, P.M.A van, (2007), *Care for the Elderly. An Exploration of perceived needs, demands and service use*, diss. Universiteit Maastricht; Verplanke L., Duyvendak J.W. (2010), *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Nicis Institute, Amsterdam.
  - 13 Verplanke L., Duyvendak J.W. (2010), *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Nicis Institute, Amsterdam.
  - 14 Zembla, *Sex, drugs en verstandelijk gehandicapt*, documentaire uitgezonden op 20 mei 2007, via internet <http://tvblik.nl/zembla/seks-drugs-en-verstandelijk-gehandicapt>
  - 15 Yoon J., Bruckner T.A. (2009), *Does deinstitutionalization increase suicide? Health Services Research*, jrg. 44, nr. 4, pp.1385-1405.
  - 16 Jepma IJ. (2003), *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*, diss. Universiteit van Amsterdam.
  - 17 House of Commons Education and Skills Committee (2006), *Special educational needs. Third report of session 2005-06*, Vol. 1 Report together with formal minutes. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmeduski/478/478i.pdf>, bekeken 12 september 2011.
  - 18 Raad voor Volksgezondheid en zorg (2012), *Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen*, Den Haag.
  - 19 Teeuwen M. (2012), *Verraderlijk gewoon. Licht verstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht*, swp, Amsterdam; Lamb H.R., Bachrach L.L. (2001), *Some perspectives on deinstitutionalization*, *Psychiatric Services* jrg. 52, nr. 8, pp. 1039-1045; Brown Ph. (1985), *The transfer of care. Psychiatric deinstitutionalization and its aftermath*, Routledge & Kegan Paul, Londen.
  - 20 Margo Trappenburg, *Actieve solidariteit*, oratie Universiteit van Amsterdam 2009.

# Gelijkheid, goed voor u

## Over ‘The Spirit Level’ van Richard Wilkinson en Kate Pickett

NICO WILTERDINK

De ware gemeenschap is een egalitaire gemeenschap, waarin de fundamentele gelijkwaardigheid van mensen wordt erkend, de minder bedeelden worden beschermd en de verschillen in inkomen en andere privileges gradueel en gematigd zijn. Deze oude sociaal-democratische gedachte maakt de laatste tijd een opvallende comeback. Solidariteit en gelijkheid bevorderen elkaar wederzijds. Waar mensen zich sterker aan elkaar verbonden voelen, zullen zij meer steun geven aan een politiek die onrechtvaardige vormen van ongelijkheid tegengaat. En omgekeerd, naarmate de samenleving minder verdeeld is in klassen van rijken en armen, zullen de leden ervan zich meer met elkaar identificeren en meer voor elkaar over hebben. In zo’n egalitaire en solidaire samenleving is uiteindelijk *iedereen* beter af: de minder bedeelden omdat zij direct profiteren van de meer gelijke verdeling, maar ook de relatief geprivilegieerden, omdat zij zich niet bedreigd hoeven te voelen door vijandige armen, minder angst hoeven te hebben voor sociale daling en de voordelen ondervinden van het leven in een betrekkelijk harmonische, coöperatieve, ontspannen samenleving.

**Over de auteur** Nico Wilterdink is emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam  
**Noten** zie pagina 73

Tot zover de ideaalvoorstelling, maar hoe zit het in de werkelijkheid? De stelling dat gelijkheid ‘goed voor iedereen’ is, heeft een krachtige sociaal-wetenschappelijke ondersteuning gevonden in het veelbesproken boek van de Britse sociaal-epidemiologen Richard Wilkinson en Kate Pickett, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone* (Penguin, 2010).<sup>1</sup>

Het boek presenteert de resultaten van systematisch internationaal-vergelijkend onderzoek naar de scores van 23 welvarende landen (de westerse landen plus Japan, Singapore en Israël) op een uitgebreide reeks van indicatoren van welzijn, gezondheid en sociale cohesie. Die scores blijken niet samen te hangen met het gemiddelde welvaartspeil van een land, maar wel met de verdeling van de welvaart, afgemeten aan de inkomensongelijkheid: naarmate die ongelijkheid groter is, is het vertrouwen dat mensen in elkaar zeggen te hebben geringer, worden er meer moorden en andere gewelddaden gepleegd, zitten meer mensen in de gevangenis, kampen meer mensen met psychische stoornissen, wordt er vaker drugs gebruikt, is de gemiddelde levensverwachting lager en de kindersterfte hoger, komt overgewicht meer voor, zijn de gemiddelde schoolprestaties minder (volgens toetsscores van vijftienjarigen op wiskunde en taal), zijn er grotere discrepanties tussen aspiraties en mogelijkheden en is de

sociale mobiliteit over de generaties lager. Binnen elk land zijn de problemen het grootst bij de lagere inkomensgroepen. Maar zowel lagere als hogere inkomensgroepen zijn beter af in landen waar de inkomensverschillen relatief klein zijn.

De verklaring die Wilkinson en Pickett voor deze samenhang geven komt erop neer dat grote ongelijkheid sociale en psychische spanningen veroorzaakt tussen mensen onderling en bij mensen zelf. Spanning tussen mensen manifesteert zich in onderling wantrouwen, een geringe bereidheid tot hulp en samenwerking en een sterke gerichtheid op dwang en straf.

Spanning bij mensen zelf, stress, vertaalt zich in problematisch gedrag zoals te veel eten, drugsgebruik, concentratiestoornissen en fysieke agressie, en brengt zo psychische en lichamelijke beschadigingen teweeg. Hoe groter de ongelijkheid, des te meer sociale en psychische spanningen in de samenleving en des te groter de kans dat de individuen die er deel van uitmaken door zulke gevolgen worden getroffen. Grote, als onrechtvaardig ervaren ongelijkheid 'kruipt onder de huid' van mensen en is daardoor letterlijk ziekmakend. Deze stelling wordt bevestigd door meer gespecificeerde gegevens over de Verenigde Staten, waar vergelijkingen tussen de verschillende staten overeenkomstige samenhangen laten zien en trendgegevens in dezelfde richting wijzen. Zo ging de scherpe toename van de inkomensongelijkheid die daar sinds de tweede helft van de jaren zeventig plaatsvond gepaard met een afname van onderling vertrouwen, verhoging van angstniveaus onder studenten (volgens herhaalde zelfrapportages), verschraling van het gemeenschapsleven (zoals gedocumenteerd door Robert Putnam in *Bowling Alone*<sup>2</sup>) en vermindering van sociale mobiliteit over generaties, ofwel toename van kansenongelijkheid.

#### KANTTEKENINGEN

De overtuigingskracht van het boek ligt vooral in de cijfermatige precisie en de overzichtelijke wijze waarop de uitkomsten van de statistische

bewerkingen in simpele figuren worden gepresenteerd. Maar de vraag is of hier niet sprake is van schijnprecisie. Door het vrij geringe aantal vergeleken landen (maximaal 23) kan één land met een extreme score een grote invloed hebben op de uitkomst. Dat is een van de punten in de kritiek die de socioloog Peter Saunders op de analyse van Wilkinson en Pickett heeft geleverd.<sup>3</sup> Zo wordt het verband tussen inkomensongelijkheid en moordfrequentie goeddeels bepaald door het buitengewoon hoge

### *Grote, als onrechtvaardig ervaren ongelijkheid maakt mensen ziek*

moordcijfer van de Verenigde Staten; neem deze outlier weg, en het verband is niet meer significant. Evenzo is het negatieve verband tussen ongelijkheid en levensverwachting afhankelijk van Japan, dat de andere landen op dit punt ruimschoots overtreft; verwijdering van Japan betekent opnieuw dat het significante verband verdwijnt. Maar in zijn ijver om de stellingen van Wilkinson en Pickett tot op de grond toe af te breken gaat Saunders te ver. Zo voegt hij waar het hem uitkomt een hele reeks minder rijke landen (Chili, Mexico, Gabon, Rusland, Polen et cetera) aan de internationale vergelijking toe om aan te tonen dat er helemaal geen verband is tussen inkomensongelijkheid en welk sociaal probleem dan ook. Het gaat in *The Spirit Level* echter uitdrukkelijk om een vergelijking tussen de meest welvarende landen in de wereld; het is binnen die categorie (waarvan de afgrenzing onvermijdelijk nogal arbitrair is) dat verschillen in nationaal welvaartsniveau geen effect meer hebben en de verdeling van de welvaart doorslaggevend wordt.

Fundamenteler is de vraag op welke manier inkomensverschillen nu precies leiden tot de spanningen die de geconstateerde sociale, psychische en medische problemen tot gevolg hebben. Inkomensongelijkheid vormt de meetbare

indicator van wat moeilijker in getallen is uit te drukken, maar waar het uiteindelijk om gaat: ongelijkheid in behandeling, in status, in waardering ten opzichte van anderen. Hoe objectief gemeten ongelijkheid doorwerkt hangt af van de subjectieve beleving ervan, die weer afhangt van met welke groepen en individuen men zich vergelijkt. De gesignaleerde problematische gevolgen van ongelijkheid doen zich het sterkst voor, kunnen we veronderstellen, in moderne samenlevingen waarin mensen niet meer opgenomen zijn in kleine overzichtelijke gemeenschappen, maar zich oriënteren op veel ruimere en lossere samenlevingsverbanden, en waarin bovendien de norm en verwachting heerst van beloning naar verdienste, zodat inkomen geldt als indicatie van persoonlijk succes of falen. Het is waarschijnlijk vooral in zo'n open, competitieve samenleving met een sterk meritocratisch ethos dat grote inkomensongelijkheid tot sociale en psychische spanningen leidt. Er is hier een dubbele paradox: het egalitaristisch-meritocratische ethos, inclusief de — onjuiste — veronderstelling van gelijkheid van kansen, legitimeert ongelijkheid in de verdeling van inkomen en bezit (omdat die gezien wordt als de uitkomst van eerlijke concurrentie, waarin de besten beloond worden) en kan zo bijdragen tot toename van deze ongelijkheid; en die vergroot weer de ongelijkheid van kansen (omdat meer bezit en inkomen meer mogelijkheden geven om privileges aan nakomelingen over te dragen), waardoor de kloof tussen meritocratisch ideaal en werkelijkheid nog breder wordt.

Van oudsher is de meritocratische ideologie dominant in de Verenigde Staten, en het is die samenleving die in *The Spirit Level* als de negatieve pool figureert, het land met de grootste inkomensongelijkheid en de grootste problemen. Aan de andere, positieve kant staan Japan en de Scandinavische landen (vooral Zweden en Noorwegen) als samenlevingen die een relatief sterke gelijkheid paren aan hoge scores op de indicatoren van welzijn, gezondheid en sociale cohesie. Het individualistisch-meritocratische ethos — of, in meer politieke en tijdgebonden

termen, het neoliberale marktdenken — is in deze landen inderdaad minder sterk en wijdverbreid dan in de Verenigde Staten.<sup>4</sup>

Een ander, nog duidelijker verschil is dat deze landen een hoge mate van etnisch-culturele homogeniteit kennen, in tegenstelling tot Amerika waar ongelijkheid van oudsher nauw verbonden is met etnisch-rationale scheidslijnen en spanningen. Het ligt voor de hand om de internationale variaties met deze factoren in verband te brengen. Het individualistisch-meritocratisch

## *De enorme inkomensongelijkheid in de vs is niet te verklaren zonder de geschiedenis van slavernij en immigratie erbij te betrekken*

ethos zoals dat het sterkst in Amerika gestalte heeft gekregen, legitimeert, zoals gezegd, grote en groeiende ongelijkheid, en delegitimeert collectief verzet daartegen. Etnische verschillen doorkruisen klassensolidariteit en verscherpen tegelijk de door arbeids- en bezitsverhoudingen bepaalde klassenongelijkheid.

Anders dan Saunders suggereert, vormt de mate van etnische verdeeldheid echter niet een volledig alternatieve verklaring voor de internationale variatie in sociale en psychische problemen, aangezien deze verdeeldheid overal nauw verweven is met klassenverschillen en inkomensongelijkheid. Probleem met de verklaring van Wilkinson en Pickett is niet dat ze onjuist is, maar dat ze eendimensionaal en beperkt is. Uit het complex van verschijnselen die met elkaar sociale ongelijkheid vormen, lichten ze één variabele, inkomensongelijkheid, die op verschillende manieren met andere aspecten kan samenhangen.

Nergens vragen ze zich af hoe de verschillen in inkomensongelijkheid tussen landen zelf te verklaren zijn, alsof die ongelijkheid louter een zaak zou zijn van politieke wil. Maar wie

bijvoorbeeld wil verklaren waarom de inkomensongelijkheid in Amerika zulke ongekeerde proporties heeft aangenomen, kan niet om de geschiedenis van slavernij, immigratie en etnisch-rationale tegenstellingen heen.<sup>5</sup> En wie wil begrijpen hoe ongelijkheid doorwerkt in sociale en psychische spanningen kan zich niet beperken tot ongelijkheid van inkomens. De auteurs van *The Spirit Level* geven dat hier en daar ook wel aan, bijvoorbeeld in passages over culturele distinctie of etnische discriminatie, maar hun opmerkingen hierover blijven erg summier en maken geen deel uit van de empirische analyses.

Een beperking van het boek is ook dat de auteurs weinig zeggen over veranderingen in de tijd. En ten slotte, de eenheden van vergelijking — nationale staten en de staten van de vs — worden op geen enkele manier ter discussie gesteld. Ook dat vereist een breder en meer historisch perspectief, zoals ik hieronder nog zal toelichten.

#### ONGELIJKHEID IN NEDERLAND

Anders dan het gangbare beeld van Nederland als een bij uitstek egalitaire samenleving zou doen verwachten, is de positie van ons land in de internationale vergelijking van Wilkinson en Pickett vrij onopvallend. In de internationale rangorde van kleinere naar grotere inkomensongelijkheid staat het — volgens de cijfers van de Verenigde Naties waarop de ordening is gebaseerd — slechts op de negende plaats, achter niet alleen Japan en de Scandinavische landen, maar ook België, Duitsland en Oostenrijk.<sup>6</sup> Op een samengestelde index van 'gezondheid en sociale problemen' doet Nederland het beter, met een vierde plaats achter Japan, Zweden en Noorwegen. Nederland scoort ook gunstig op 'sociaal vertrouwen' (nummer 4 na Zweden, Denemarken en Noorwegen), 'child wellbeing' (nummer 2) en overgewicht (het percentage kinderen met overgewicht is hier zelfs het laagst). De gemiddelde levensverwachting is daarentegen wat lager en de frequentie van psychische aandoeningen hoger dan de mate van

inkomensongelijkheid zou doen verwachten. Zulke 'afwijkingen', die zich bij alle landen voordoen, wijzen erop dat van een deterministisch verband geen sprake is.

De politieke les die uit dit boek zou kunnen worden getrokken is duidelijk: een politiek gericht op verkleining van de inkomensongelijkheid dient niet alleen de sociale rechtvaardigheid, maar ook de solidariteit en samenwerking, het welzijn en de gezondheid. Ik denk dat die conclusie ondanks alle kritiek houdbaar is, als daarbij wordt bedacht dat de doorwerking van egaliseringsprocessen niet van de ene op de andere dag zal plaatsvinden. Maar de belangrijke vraag is onder welke condities zo'n nivelleringspolitiek mogelijk is en kans van slagen heeft, en binnen welke kaders — lokaal, nationaal, regionaal, mondiaal — die dan zal kunnen en moeten worden nagestreefd.

De feitelijke vermindering van ongelijkheid van bezit, inkomen, status en levenskansen die zich in West-Europa en Noord-Amerika in de loop van de twintigste eeuw heeft voorgedaan, vond plaats in het kader van nationale staten waarbinnen verschillende groeperingen meer van elkaar afhankelijk werden en zich meer met elkaar gingen identificeren, de macht van lagere klassen door (onder meer) organisatie in vakbonden en politieke partijen toenam en nationale overheden in samenhang hiermee meer regulerende en zorgende taken op zich namen.

Die condities zijn sinds de jaren zeventig en tachtig veranderd; er is sindsdien in de hele westerse wereld een tendens van toename van sociaaleconomische ongelijkheid, aangedreven door processen van versnelde mondialisering. Door flexibilisering en internationalisering konden bedrijven zich gemakkelijker aan nationale regelingen onttrekken en boetten vakbonden aan onderhandelingsmacht in, terwijl nationale overheden een permanente druk tot bezuinigen op 'sociale' uitgaven gingen onderhouden. Dat laatste is niet alleen een kwestie van economische noodzaak, maar ook van politieke eisen en verlangens, gevoed door verschillende belangen en oriëntaties. Aan de ene kant brengt

internationalisering met zich mee dat mensen zich meer op andere en grotere verbanden dan de nationale staat oriënteren. Aan de andere kant is er in reactie hierop een tendens van verhevigd nationalisme, dat scherpe grenzen wil trekken tussen de eigen natie en de rest van de wereld, inclusief de migranten van de eerste, tweede of derde generatie die binnen de landsgrenzen wonen. Solidariteit beperkt zich hier tot degenen die als leden van het eigen volk worden beschouwd — de autochtone Nederlanders, de ware Finnen, de echte Fransen of Italianen. Zoals eerder — op een wat andere manier — in de Verenigde Staten het geval was, ondermijnt de toegenomen etnische verscheidenheid als gevolg van immigratie in Europa de legitimiteit van een omvattende verzorgingsstaat en een op herverdeling gerichte inkomenspolitiek.

Ondanks voortgaande internationalisering zullen sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, belastingen en inkomenspolitiek voorlopig vooral een zaak blijven van de natio-

nale overheid, ook in Europa. De opgave voor de nationale overheid en nationaal georganiseerde politieke partijen zal zijn om over etnische scheidslijnen heen de verzorgingsstaat omvattend en inclusief te houden en ervoor te zorgen dat de sociaaleconomische ongelijkheid vermindert, of ten minste niet verder toeneemt. Dat laatste zal, gezien de mondiale ontwikkelingen die gaande zijn, al moeilijk genoeg zijn.

Ongelijkheid is nu weer meer een politiek issue dan het lange tijd geweest is. Vooral sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008 is er een wijdverbreide bezorgdheid en verontwaardiging over de financiële manipulaties en zelfverrijking van een kleine toplaag tegenover verarming aan de onderkant. Die diffuse beweging kan richting krijgen in een doelgericht streven naar vermindering van ongelijkheid. Streven naar meer gelijkheid vereist solidariteit, maar deze solidariteit staat niet los van welbegrepen eigenbelang: dat inzicht heeft met het werk van Wilkinson en Pickett een stevigere basis gekregen.

Noten

- 1 Tweede, licht herziene en aanvulde druk. De eerste editie, met andere ondertitel, is van 2009.
- 2 R. D. Putnam, *Bowling Alone* (New York: Touchstone, 2000).
- 3 Peter Saunders, *Beware False Prophets. Equality, the Good Society and The Spirit Level* (Londen: Policy Exchange, 2010). Een reactie van Wilkinson en Pickett op deze en andere kritieken is te vinden op de website van de door hen opgerichte Equality Trust: [www.equalitytrust.org.uk](http://www.equalitytrust.org.uk).
- 4 Al heeft dit ethos zich ook buiten Amerika de afgelopen decennia sterk verbreid. Vergelijk Geert de Vries, 'Het gelijkheids-

dividend', in: C. Brinkgreve e.a. (red.), *Cultuur en ongelijkheid* (Diemen: AMB), pp. 50-55.

- 5 In *The Conscience of a Liberal. Reclaiming America from the Right* (2008, Penguin 2009) betoogt Paul Krugman — opmerkelijk voor een econoom — dat de drastische toename van de inkomensongelijkheid in de VS sinds 1980 het resultaat is van het doelbewuste streven van conservatieve Republikeinen om de verworvenheden van de New Deal terug te draaien; maar hij schrijft ook dat dit streven succesvol kon zijn omdat 'racial antagonisms has had a perverse and malign effect on American politics' (p. 28). Vergelijk ook Douglas S. Massey, 'Globalization and Inequality: Explaining

American Exceptionalism', *European Sociological Review*, 25, 1 (2009), pp. 9-23.

- 6 Ook volgens OECD-statistieken over de inkomensverdeling behoort Nederland aan het begin van de 21ste eeuw niet tot de meest egalitaire landen. OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (2008). Opvallend is wel dat Japan volgens deze statistieken een veel grotere inkomensongelijkheid kent dan volgens de door Wilkinson en Pickett gebruikte cijfers van de VN. Het zou de moeite waard zijn de bevindingen van de studie op onder andere het punt van inkomensstatistieken nader te toetsen.

# Solidariteit binnen Europa

PHILIPPE VAN PARIJS

Als we nadenken over de vraag hoe de Europese Unie zich verder dient te ontwikkelen, welke bevoegdheden aan haar moeten worden toegekend, welke richting ze moet inslaan, wat is dan het uiteindelijke doel? Het antwoord is eenvoudig: rechtvaardigheid. Maar wat is rechtvaardigheid? Elke opvatting van rechtvaardigheid die relevant is voor onze tijd moet twee elementen omvatten die beide sterk geworteld zijn in onze Europese traditie, maar die niet exclusief Europees zijn: het respecteren van de diversiteit aan visies op wat een goed leven is (kenmerkend voor onze pluralistische samenlevingen) en gelijke zorg voor de belangen van alle huidige en toekomstige leden van de samenleving. Deze zorg moet bovendien verantwoordelijkheidsgevoelig zijn — verdelende rechtvaardigheid gaat niet over resultaten, maar over kansen — en efficiëntiegevoelig — een eerlijke verdeling hoeft niet per se een strikt gelijke verdeling te zijn, maar is een verdeling die de omstandigheden van degenen die het slechtste af zijn duurzaam maximaliseert. Rechtvaardigheid betekent kortom echte vrijheid voor iedereen, en de meeste echte vrijheid voor degenen die er het minst van hebben.<sup>1</sup>

74

Maar wie zijn die ‘alle leden van de samenleving’ onder wie de echte vrijheid eerlijk verdeeld moet worden? Alle burgers van onze na-

tiestaat? Alle burgers van de Europese Unie? Alle leden van de mensheid? Mijn antwoord is ook hier weer heel eenvoudig: ‘alle’ betekent ‘alle’, ‘rechtvaardigheid’ betekent ‘wereldwijde rechtvaardigheid’. Wat betreft de eerlijke verdeling van middelen is het maken van onderscheid tussen mensen op grond van de natie waartoe ze behoren in ethisch opzicht even onhoudbaar als het maken van onderscheid op grond van ras of geslacht. Dat wil niet zeggen dat de natiestaat moet verdwijnen, maar de natiestaat is een instrument om te sturen, geen morele entiteit die moet worden geëerbiedigd.<sup>2</sup>

Het is tegen deze normatieve achtergrond dat we ons een oordeel moeten vormen over het verbazingwekkende, ongekende kunststuk dat deze vreemde politieke entiteit genaamd de Europese Unie is, en over de beangstigende, ongekende uitdagingen waar deze momenteel voor staat. Om de omvang van dit kunststuk naar waarde te schatten moeten we terugdenken aan het overtuigende pleidooi van John Stuart Mill tegen een multinationale en in het bijzonder een meertalige democratie. Een multinationale politieke entiteit kan voor altijd blijven bestaan onder een despotisch regime, schreef Mill. Maar maak haar democratisch en ze zal uiteenvallen, waarbij politieke grenzen al snel zullen samenvallen met nationale grenzen.<sup>3</sup> En toch hebben we de Europese Unie — een unie zelfs die, als gevolg van de vrijwillige *anschluss* van het ene na het andere land, veel sneller is gegroeid dan volgens sommigen had moeten gebeuren. Zeker, het proces van Europese integratie verloopt verre van perfect, is rommelig en chaotisch, zit vol met omwegen, kan frustrerend zijn en, zou-

**Over de auteur** Philippe van Parijs bekleedt de Hoover-leerstoel voor economische en sociale ethiek aan de Universiteit van Leuven en is Visiting Professor aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Oxford

**Noten** zie pagina 81



den velen zeggen, is in hoge mate ondemocratisch. Maar hoe kan iemand die de obstakels ziet liggen verwachten dat de weg recht zal zijn? De opdracht om het respecteren van onze nationale en linguïstische diversiteit te combineren met een effectieve democratische besluitvorming in dienst van rechtvaardigheid, is geen gemakkelijke. Maar er is geen alternatief. Niet alleen om een dramatische sociale terugval voor onze eigen bevolking te voorkomen, maar ook omdat de Europese Unie het dichtst in de buurt komt van het soort institutioneel kader dat we op mondiaal niveau steeds harder nodig hebben.<sup>4</sup>

#### WAAROM SOLIDARITEIT MOET WORDEN GEËUROPEANISEERD

Niets is belangrijker voor de duurzame verwezenlijking van sociale rechtvaardigheid in de Europese Unie dan het opnieuw vormgeven van de relatie tussen de instellingen van de welvaartsstaat en de Europese interne markt. De kern van deze uitdaging kan als volgt worden beschreven.

In een discussie over de rol die de EU zou moeten spelen op het gebied van sociaal beleid, of in enig ander domein, is het zinvol om te refereren aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel kan worden begrepen als een regel om de verantwoordelijkheid als volgt toe te kennen: wanneer bij de toewijzing van een specifieke bevoegdheid moet worden gekozen tussen twee niveaus van democratisch bestuur, ga dan altijd eerst uit van het laagste, meest gedecentraliseerde niveau. Waarom? Om vier algemene redenen.

In de eerste plaats biedt het lagere niveau meer ruimte voor diversiteit, voor experimenten en daardoor voor wederzijds leren. In de tweede plaats kan het beleid op dit niveau beter worden toegesneden op objectieve lokale omstandigheden. In de derde plaats kan op dit niveau beter rekening worden gehouden met lokale behoeften, zoals deze zijn vastgesteld in het lokale publieke debat. En in de vierde plaats kunnen besluitvormers op dit niveau gemakkelijker ter verantwoording worden geroepen

door degenen aan wie het beleid ten goede zou moeten komen en die ervoor moeten betalen.

Naast deze vier redenen is er nog vijfde reden, die specifiek van toepassing is op sociaal beleid voor zover dit daadwerkelijk herverdelend is: hoe lager het niveau, hoe homogener de bevolking en hoe groter de politieke levensvatbaarheid van een genereuze herverdeling. Vanwege het grotere vertrouwen, de sterkere identificatie met elkaar, het sterkere gemeenschapsgevoel. Deze specifieke reden, in combinatie met vooral de derde en vierde, vormt een bijzonder goed argument om voor het lagere niveau te kiezen, waar de bevolking ook in taalkundig opzicht homogener is. Bij de toekenning van bevoegdheden op het gebied van sociaal beleid aan de lidstaten of aan de EU geldt dit natuurlijk heel duidelijk.<sup>5</sup>

### *Er is geen alternatief voor verdere integratie van de lidstaten in de Europese Unie*

Is dit dus geregeld? In het geheel niet. Het subsidiariteitsbeginsel drukt namelijk niet meer dan een veronderstelling uit, die in dit geval ook nog eens gevoelig is voor twee overwegingen die, bij elkaar opgeteld, vragen om rechtstreekse betrokkenheid van de EU bij het sociale beleid op een wijze en schaal die hun weerga niet kennen. De eerste van deze overwegingen kan worden geformuleerd als een paradox.<sup>6</sup> Welk sociaal beleid moet de EU voeren om een maximaal effect op het sociale beleid van de lidstaten te bereiken? Het antwoord is: geen beleid: laat de vier vrijheden — vrij verkeer van arbeid, kapitaal, goederen en diensten — hun werk doen, laat die hun druk volledig uitoefenen via de onderlinge aanpassing van de door eigen belang gedreven mobiele economische actoren en de op mededinging gerichte regeringen van de lidstaten, geholpen door een paar

keiharde beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Anders gezegd: weliswaar vormen de lidstaten met het oog op politieke haalbaarheid een geschikter niveau dan de EU om een sterk herverdelend sociaal beleid te voeren, maar nu de vier vrijheden zo stevig zijn verankerd en hun potentieel in de hele EU steeds beter wordt ingezien, neemt de economische haalbaarheid van een genereus sociaal beleid op lidstaat-niveau met de dag af.<sup>7</sup> Dat hadden we zonder twijfel kunnen en moeten voorzien. Daarvoor volstond een snelle blik op de situatie in de Verenigde Staten. Het grootste deel van de herverdeling in de Verenigde Staten vindt plaats op het federale niveau, voornamelijk in de vorm van solidariteit met ouderen (door middel van regelingen als Social Security en Medicare) en werkende armen (door middel van de Earned Income Tax Credit). Het feit dat in de Verenigde Staten op het niveau van de staten zo weinig herverdeling tussen mensen plaatsvindt, kan gerust worden toegeschreven aan de 'vier vrijheden' die ingezetenen van de Verenigde Staten van oudsher genieten, meer dan aan enige andere factor. Het is daarom hoog tijd om de op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde veronderstelling te laten vallen dat interpersoonlijke solidariteit het best op nationaal niveau kan worden georganiseerd. Als we dat niet doen, zullen onze welvaartsstaten niet alleen afglijden naar het Amerikaanse niveau dat we zo graag stigmatiseren, maar zelfs onder dat niveau terecht komen.

76

#### NOG DRIE ARGUMENTEN VOOR SYSTEMATISCHE TRANSNATIONALE OVERDRACHTEN

Transnationale herverdeling is niet alleen nodig omdat herverdeling op nationaal niveau economisch steeds minder houdbaar wordt, maar om nog drie andere redenen, die in logisch opzicht onafhankelijk van elkaar zijn, maar elkaar wederzijds versterken. In de eerste plaats is transnationale herverdeling nodig als verzekering tegen de asymmetrische schokken en divergerende trends waaraan de lidstaten zijn

blootgesteld in een interne markt die sectorale specialisatie bevordert en een wereld waarin de globalisering voor permanente onzekerheid zorgt. Met name in de eurozone, waar het instrument van re- of devaluatie van afzonderlijke munten niet langer beschikbaar is, is de creatie van een automatische stabilisator in de vorm van overdrachten vanuit gebieden met een groter concurrentievermogen, die meer te winnen hebben bij de globalisering en de interne

### *Het idee dat solidaire herverdeling alleen kan bestaan tussen burgers van dezelfde lidstaat is surrealistisch*

markt, naar de andere gebieden een intelligente manier om bescherming tegen risico's te bieden en lidstaten op die manier sterker te laten profiteren van de geïntegreerde markten.<sup>8</sup>

In de tweede plaats hebben transnationale overdrachten ook een stabiliserend effect op de migratie onder de bevolking. In de EU, met haar taalkundige en culturele diversiteit, is de versturende werking van arbeidsmigratie naar de meer welvarende lidstaten veel groter dan arbeidsmigratie tussen de staten in de VS. Daarom is dit verschijnsel binnen de EU ook veel minder omvangrijk en heeft het niet de rol die het in de VS heeft, en daarom moet het ook beperkt blijven. De grotere negatieve externaliteiten van migratie in het taalkundig diversere Europa maakt de stabiliserende rol van transnationale overdrachten des te belangrijker.

In de derde plaats, en dit is het belangrijkste argument, leeft in toenemende mate het gevoel dat EU-brede transnationale overdrachten nodig zijn om sociale rechtvaardigheid te verwezenlijken. In de context van een steeds verdere internationalisering van de handel, de mobiliteit, de communicatie en het debat is het idee dat verdelende rechtvaardigheid alleen

tussen burgers van dezelfde lidstaat kan spelen welhaast surrealistisch. Enerzijds worden we ons er steeds meer van bewust hoe het bestaan, het institutionele kader en het beleid van de EU van invloed zijn op de materiële vooruitzichten van burgers in alle lidstaten, en anderzijds raken steeds meer Europese burgers, individueel of door een steeds bredere kring van connecties, betrokken bij een EU-breed discours, een EU-breed forum voor argumentatie, repliek en rechtvaardiging, dat steeds minder kan worden gereduceerd tot een onderhandelingsproces tussen vertegenwoordigers van de lidstaten waartoe ze behoren. Het zal even gaan duren voordat sociale rechtvaardigheid als vanzelfsprekend zal worden geïdentificeerd met wereldwijde rechtvaardigheid. Maar het besef dat dit idee op EU-niveau moet worden geformuleerd en nagestreefd zal niet lang op zich laten wachten.

#### MINIMUMNORMEN?

We zullen verder moeten gaan dan het aan alle lidstaten opleggen van gemeenschappelijke minimumnormen voor een sociaal beleid. Minimumnormen brengen immers nog geen transnationale solidariteit met zich mee. Een ander bezwaar tegen het van bovenaf opleggen van sociale minimumnormen komt terug in de discussie in de vs onder de noemer 'niet-gefinancierde mandaten': een hogere overheid kan niet op legitieme wijze een kostbare plicht opleggen aan een lagere overheid, met name aan de armere daarvan, tenzij ze bereid is ten minste een deel van de kosten te dragen.

Een ander probleem met het opleggen van minimumnormen kan worden weergegeven in de vorm van het volgende dilemma. Ofwel we stellen de normen heel gedetailleerd vast, waardoor er grote spanning ontstaat met het subsidiariteitsbeginsel. Ofwel de normen blijven vaag (bijvoorbeeld door een minimumpercentage van het bbp vast te stellen dat aan sociaal beleid moet worden besteed), waardoor er lastige vraagstukken opdoemen zodra het besef doordringt hoe belangrijk het is dat

deze normen de 'verborgen welvaartsstaat' (de impliciete overdrachten in het belastingstelsel) betreffen, dat deze het zuivere verzekeringselement (dat geen herverdeling vooraf met zich meebrengt) losmaken van de echte solidariteit, en dat deze rekening moeten houden met het effect van sociaal beleid op de inkomensverdeling vóór belastingen en overdrachten.<sup>9</sup>

Tegen deze achtergrond is een directe betrokkenheid van de EU bij de organisatie en financiering van de meest herverdelende onderdelen van het sociale beleid niet langer een droom, maar een dringende noodzaak. Deze noodzaak kan echter een droom blijven als we niet een praktische manier vinden om dit te realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende drie modellen:

- > een inkomensafhankelijke eurotoelage aan alle EU-burgers;
- > medefinanciering van sociale regelingen door de EU;
- > een basisinkomen voor alle legaal in de Europese Unie verblijvende personen.

#### INKOMENSAFHANKELIJK EUROTOELAGE?

Het 'eurotoelage'-model van Philippe Schmitter en Michael Bauer stelt voor 'de maandelijksse betaling van een bepaald geldbedrag aan alle of alle permanent en legaal in de EU verblijvende burgers van wie het totale inkomen niet hoger is dan een derde van het gemiddelde inkomen van iedereen die binnen haar grenzen woont'.<sup>10</sup> Dit model komt neer op een grootschalige inkomensafhankelijke overdracht aan alle Europese huishoudens die onder een bepaalde armoedegrens leven. Het lijkt consistent met het subsidiariteitsbeginsel, althans als dat wordt begrepen als 'laat het lagere niveau het eerst proberen, en treed op het hogere niveau alleen op als het lagere niveau faalt', en het komt zonder meer tegemoet aan de noodzaak van directe EU-betrokkenheid op basis van de hierboven beschreven overwegingen.

Afgezien van enkele te corrigeren zwakke punten lijkt dit voorstel echter aan twee grote

tekortkomingen. In de eerste plaats vereist de uitvoering een gestandaardiseerde, uniform toegepaste definitie van inkomen. Hoe wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de samenstelling van huishoudens? Wie telt er mee als lid van een huishouden? Hoe wordt het inkomen van een zelfstandige beoordeeld? Hoe zit het met inkomen in natura? Moet het bezit van een eigen huis als impliciet inkomen worden beschouwd? Hoe energiek moet inkomen uit

## *Het opleggen van sociale minimumnormen brengt nog geen solidariteit op EU-niveau tot stand*

informele economische activiteiten worden opgespoord? Harmonisatie van het begrip inkomen en een algemene en uniforme toepassing daarvan zijn van essentieel belang voor de legitimiteit en daarom ook van de houdbaarheid van de regeling. Maar dit zou in elke lidstaat zo gevoelig liggen dat elke EU-regeling die hierop is gebaseerd een luchtkasteel blijft.

Bovendien is het ontwerp van een dergelijke inkomensafhankelijke, transnationale regeling intrinsiek pervers. Denk bijvoorbeeld aan twee landen met hetzelfde bbp per hoofd van de bevolking waarbij de verdeling van het beschikbare inkomen in het ene land ongelijker is dan in het andere, met als gevolg dat een groter deel van de bevolking in armoede leeft, bijvoorbeeld vanwege slecht onderwijs en falend sociaal beleid. Dan is het inherent aan deze regeling dat dit andere land wordt beloond voor zijn slechte armoedebeleid en het eerste land wordt gestraft voor zijn goede prestaties. Een regeling die transnationale netto-overdrachten tot een positieve functie van de armoedekloof maakt, zal zowel perverse beloningen als perverse prikkels omvatten en daardoor bijzonder oneerlijk en bijzonder inefficiënt zijn.<sup>11</sup>

### MEDEFINANCIERING DOOR DE EU?

Een voor de hand liggend en wat vertrouwder alternatief is medefinanciering van sociaal beleid door de EU. Het systeem van medefinanciering wordt veel gebruikt in landen waar het beheer van de sociale bijstand een gedecentraliseerde — meestal gemeentelijke — bevoegdheid is, terwijl het centrale niveau een deel van de financiering voor haar rekening neemt teneinde het eerdergenoemde probleem van het 'niet-gefinancierde mandaat' te voorkomen.

Dit systeem werkt goed wanneer het centrale niveau stevige controle over de andere instrumenten van het sociale beleid heeft. In een systeem van medefinanciering van sociale uitkeringen tussen de EU en de lidstaten zouden daarom zeker sterke, maar onnodige en onwenselijke beperkingen worden gesteld aan de autonomie van de lidstaten om hun eigen sociale beleid te ontwerpen. Dit is primair het geval omdat de EU begrijpelijkerwijs zal willen meebeslissen over de hoogte van de uitkeringen die zij medefinanciert en de voorwaarden om voor die uitkeringen in aanmerking te komen.

Veel bredere implicaties heeft echter het feit dat de EU er op een of andere manier voor zal moeten zorgen dat lidstaten er niet toe overgaan om personen die onder andere regelingen van hun socialezekerheidsstelsel zouden moeten vallen (invaliditeitsuitkering, ouderdomspensioen, kinderbijslag, studietoelage et cetera) in de medegefinancierde regelingen te dumpen. Vanuit de lidstaten gezien hebben deze andere regelingen het nadeel dat ze volledig uit 'eigen' middelen moeten worden gefinancierd, en de verleiding om een deel van de kosten op het EU-niveau af te wentelen door de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor deze regelingen aan te scherpen, zal moeilijk te weerstaan zijn. Om deze vorm van 'moral hazard' te bedwingen zal actieve EU-regulering in het hele domein van het sociale beleid nodig zijn, wat ingaat tegen de overwegingen die ten grondslag liggen aan het subsidiariteitsbeginsel.

## EURODIVIDEND?

Is er een alternatief? Ja, dat is er, en dat zouden we 'eurodividend' kunnen noemen: een bescheiden universeel basisinkomen voor alle legaal in de Europese Unie verblijvende personen, volledig gefinancierd op EU-niveau, dat op nationaal of subnationaal niveau naar believen kan worden aangevuld met andere universele uitkeringen, inkomensafhankelijke en voorwaardelijke socialebijstandsuitkeringen en natuurlijk uitkeringen uit hoofde van het socialeverzekeringsstelsel.<sup>12</sup>

De hoogte van de uitkeringen zou niet overal in de Unie gelijk hoeven te zijn. Bij het vaststellen hiervan kan rekening worden gehouden met koopkrachtverschillen (niet met verschillen in bbp per hoofd van de bevolking; dat zou het transnationale herverdelingseffect tenietdoen). De financiering zou op centraal niveau moeten plaatsvinden, maar vanwege de genoemde redenen is een EU-brede inkomstenbelasting uit den boze. De btw zou een geschikter instrument zijn, of, innovatiever, een 'super-Tobinbelasting' op alle elektronische transacties. Ook een energie- of CO<sub>2</sub>-belasting zou kunnen voorzien in een deel van de financiering, evenals de geleidelijke afschaffing van landbouwsubsidies en mogelijk ook van bepaalde overdrachten uit de sociale fondsen en structuurfondsen, waarvoor het eurodividend een gedeeltelijk substituut zou zijn.<sup>13</sup> Een geleidelijke invoering is voorstelbaar. De stappen zouden echter niet moeten worden gezet op basis van inkomensgroepen, regio's of sectoren, maar op basis van leeftijdscategorieën. Daarbij kan in eerste instantie bijvoorbeeld worden gedacht aan een universeel basispensioen, zoals dat in verschillende lidstaten al bestaat, of, wat gezien de demografische situatie in de EU misschien verstandiger is, een EU-brede kinderbijslag.<sup>14</sup>

In dit alternatief hoeft er geen uniforme definitie van besteedbaar of belastbaar inkomen te worden geformuleerd, zijn er geen perverse prikkels voor de armoedebestrijdingsprogramma's van de natiestaten en hoeft de ruimte van

de lidstaten voor innovatie of aanpassing aan lokale omstandigheden en voorkeuren niet onnodig te worden ingeperkt. Er wordt niet van bovenaf een superwelvaartsstaat opgelegd, verre van dat, maar er wordt een stevige gemeenschappelijke basis gelegd voor de meest herverdelende dimensie van het sociale beleid, waardoor belastingconcurrentie en sociale dumping onder controle worden gehouden en elke lidstaat zijn eigen geprefereerde versie van de welvaartsstaat in stand kan houden en kan verbeteren. Als antiserum tegen de 'race naar de bodem' is dit bottom-up idee van een actief sociaal Europa volledig verenigbaar met het subsidiariteitsbeginsel in zijn ware betekenis.

## *Voer een bescheiden universeel basisinkomen in voor iedereen die legaal in de EU verblijft*

Er valt nog veel meer te zeggen over dit systeem, bijvoorbeeld over de mate waarin andere componenten van de welvaartsstaat zouden moeten worden aangepast, over de wijze waarop legale en illegale migratie van buiten de EU in dit model zouden moeten worden behandeld, over hoe een universeel basisinkomen kan worden gezien als een centraal element van de zogeheten 'actieve welvaartsstaat', en over hoe dit model past binnen een opvatting van verdeelende rechtvaardigheid als echte vrijheid voor iedereen. Dat heb ik echter op een andere plaats al proberen te doen.<sup>15</sup>

Ik heb hier slechts willen uitleggen waarom het voorstel voor een basisinkomen relevant is voor een systeem van interpersoonlijke overdrachten op supranationaal niveau. Maar hoe urgent de noodzaak van zo'n systeem ook is, en hoe goed een universeel eurodividend daar ook voor geschikt zou zijn, erover nadenken is nog steeds een weinig zinvolle exercitie als het politiek onhaalbaar is.

POLITIEKE HAALBAARHEID

Is een degelijk ambitieus model voor sociaal beleid op EU-niveau politiek haalbaar? Op dit moment absoluut niet. Maar dat is niet het einde van het verhaal. Het is eerder een aanleiding om goed na te denken en resoluut actie te ondernemen om mogelijk te maken wat onontkoombaar is. In de eerste plaats hebben we een sterker Europees maatschappelijk middenveld nodig. In Brussel zijn al veel meer mensen actief vanwege de aanwezigheid van de EU-instellingen daar, zonder voor die instellingen te werken, dan er eurocraten in strikte zin zijn. We hebben sterkere EU-brede sociale partners nodig; EU-brede verenigingen en lobby's in alle soorten en maten die alle lagen van de Europese samenleving samenvlechten en niet alleen de economische, politieke en culturele elite. En die mensen overall in Europa in staat stellen om elkaar te begrijpen, zich met elkaar te identificeren en samen in actie te komen. Een actief sociaal Europa zal alleen tot stand komen als dat van onderop gebeurt.

80 Vervolgens hebben we electorale instellingen op EU-niveau nodig die het lonend maken om het algemene belang van de Europese bevolking als geheel te construeren en publiekelijk te verdedigen. Daarbij zouden we kunnen denken, zoals sommigen hebben voorgesteld, aan de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie of de voorzitter van de Europese Raad. Maar we hoeven niet per se de Verenigde Staten na te apen. Met onze nationale scheidslijnen en parlementaire tradities is een andere optie te prefereren: de verkiezing van een beperkt percentage leden van het Europees Parlement in één overkoepelend Europees 'kiesdistrict', waarbij een aantal specifieke Europese belangen (mede) tot de inzet wordt gemaakt van de Europese verkiezingen, bijvoorbeeld door de keuze van de voorzitter van de Europese Commissie afhankelijk te maken van de verkiezingsuitslag in dit kiesdistrict.<sup>16</sup>

Tot slot is een grondige democratisering van een Europese lingua franca nodig, en dat zal onvermijdelijk het Engels zijn. Een van de be-

langrijkste voorwaarden voor een levensvatbaar genereus sociaal beleid dat het niveau van de natiestaten ontstijgt, is een levendig democratisch debat, en dat vereist het vermogen om gemakkelijk te communiceren en om burgers effectief en over de grenzen heen te mobiliseren. Dit vermogen tot communiceren moet breed worden gedeeld door alle burgers, en moet niet alleen een instrument zijn van de rijken en de machtigen die zich de prachtige, maar kostbare hulp van tolken en vertalers gemakkelijker kunnen veroorloven.

## *Engels moet de Europese lingua franca worden*

Dit kan alleen bereikt worden door het leren van een gemeenschappelijke taal. Als we het pleidooi van Mill tegen een multinationale en met name tegen een meertalige democratie willen weerleggen, als we willen dat de EU doet wat we ze moet doen, moeten we de verwerving van het Engels als tweede taal op het hele continent een krachtige impuls geven. De vervulling van deze derde voorwaarde is essentieel om de eerste twee (maatschappelijk middenveld, electorale instellingen) volledig hun werk te laten doen. Dit zal ongetwijfeld enkele ongewenste bijeffecten hebben, die moeten worden opgespoord en aangepakt. Maar het vermogen om goedkoop en effectief te communiceren in een gemeenschappelijke taal zal even essentieel zijn voor de mobilisatie die tot EU-brede, geïnstitutionaliseerde solidariteit moet leiden, als het was voor het opbouwen van onze nationale welvaartsstaten.<sup>17</sup>

Om dit alles te verwezenlijken zal veel werk moeten worden verricht, zowel op het intellectuele als op het politieke vlak. Te veel werk, zullen sommigen geneigd zijn te zeggen, en werk dat uiteindelijk te zwaar zal blijken. Een andere optie is er echter niet. We zullen aarzelingen, stilstand en waarschijnlijk zelfs ernstige terugvallen zien omdat de zojuist genoemde

voorwaarden onvoldoende zijn vervuld. Maar de richting moet duidelijk zijn, in het algemene belang van alle Europeanen, maar ook als een essentiële stap in het leerproces dat de instellingen zal opleveren die we nodig hebben op mondiaal niveau, om enigszins eerlijke en efficiënte collectieve besluiten te kunnen nemen, om noodlottige oorlogen in de strijd om steeds schaarser wordende hulpbronnen te voorkomen, en ja, om het menselijk leven op deze aarde duurzaam te maken.

Dit is de onbescheiden missie van het EU-experiment, dat zonder precedent is. Er is geen tijd te verliezen. Avanti!

*Deze tekst verscheen eerder onder de titel 'Justice for all and the European Union' op de website [www.philoforchange.wordpress.com](http://www.philoforchange.wordpress.com) ([www.philoforchange.wordpress.com/2012/01/18/justice-for-all-and-the-european-union/](http://www.philoforchange.wordpress.com/2012/01/18/justice-for-all-and-the-european-union/)).*

#### Noten

- 1 Ik heb dit concept van rechtvaardigheid ook uiteengezet en verdedigd in mijn boek *Real Freedom for All* (Van Parijs 1995). Andere liberaal-egalitaire noties van rechtvaardigheid zijn bijvoorbeeld die zoals voorgesteld door John Rawls (*A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1971), Ronald Dworkin (*Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000) en Amartya Sen (*The Idea of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard University Press 2009).
- 2 Zie Van Parijs (2007), 'International Distributive Justice', *The Blackwell's Companion to Contemporary Political Philosophy* (R. Goodin, P. Pettit & T. Pogge eds.), Oxford: Blackwell, vol. II, pp. 638-652; Van Parijs, Philippe (2011), *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford: Oxford University Press.
3. Zie hoofdstuk 16 ('On nationality') uit Mill, John Stuart (1861), 'Considerations on Representative Government', in: *On Liberty and Other Essays*, J. Gray ed., Oxford: Oxford University Press, 1991, pp. 203-467.
- 4 De beste manier waarop de EU kan bijdragen aan wereldwijde rechtvaardigheid is dan ook niet via haar hulpprogramma's voor ontwikkelingslanden, en ook niet door bij te dragen aan goede afspraken over zaken als klimaatbeheersing of eerlijke internationale handel, maar door de sociaaleconomische en politieke instituties te creëren die nodig zijn voor het realiseren van sociale rechtvaardigheid op een veel grotere schaal dan de nationale staten.
- 5 Zie de essays die zijn gebundeld in: Van Parijs, Philippe ed. (2004), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, Brussel: De Boeck Universit  (te downloaden via [www.uclouvain.be/en-12569](http://www.uclouvain.be/en-12569)).
- 6 Zie V lim ki, Kari (2006), 'Seeking a New Balance', in: *The Europeanization of Social Protection. The Political Responses of Eleven Member States*, Juho Saari ed., Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, p. 275: 'The following of the subsidiarity principle has also implied that the member states have not actively promoted the social dimension of the Union. This has created a paradox. The eu influences member states' policies more through the internal market than expected. If the member states were interested in strengthening eu social policy, the eu's impact on the member states' systems would be less.'
- 7 Het feit dat er nog geen 'race to the bottom' kan worden waargenomen wat betreft de verhouding tussen sociale uitgaven en het bruto binnenlands product, moet ons niet op het verkeerde been zetten. Zie ook: Obinger, Herbert, *The Dual Convergence of Welfare States*, paper voor het Center for European Studies, Harvard University, 9 februari 2005.
- 8 Sinds ik dit standpunt innam, in 2006, heeft het alleen maar aan relevantie gewonnen door de crisis in Griekenland en de eurocrisis. De vijftig staten van de vs hebben goed kunnen omgaan met de onderlinge verschillen, ondanks dat ze geen eigen munt hadden die ze konden devalueren. De hoofdreden hiervoor is dat de impact van de verschillen tussen de staten wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking en de overheidsgelden op twee manieren worden gedempt: migratie tussen de staten en het belasting- en overdrachtssysteem dat op

federaal niveau georganiseerd is. De eerste van deze mechanismen is problematischer in de context van de EU (ik kom daar zo op terug), maar er is geen mogelijkheid waarop de eurozone meer permanente schade kan voorkomen zonder invoering van een internationaal systeem van overdracht dat nog beter is ontwikkeld (maar wel simpeler is) dan dat in de vs.

- 9 Zie bijvoorbeeld: Scharpf, Fritz (2000), 'Basic Income and Social Europe', in: *Basic Income on the Agenda*, R.J. van der Veen & L. Groot eds., Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000, pp. 154-160; Van Parijs, Philippe (2000), 'Basic Income at the Heart of Social Europe? Reply to Fritz Scharpf', in: *Basic Income on the Agenda*, R.J. van der Veen & L. Groot eds., Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000, pp. 161-169.
- 10 Schmitter, Philippe en Bauer, Michael W. (2001), 'A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union', *Journal of European Social Policy* 11 (1), pp. 55-65.
- 11 Zie bijvoorbeeld Schmitter, Philippe en Bauer, Michael W. (2001), 'A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union', *Journal of European Social Policy* 11 (1), pp. 55-65; Van Parijs, Philippe en Vanderborght, Yannick (2001), 'From Euro-stipendium to Euro-dividend', in: *Journal of European Social Policy* 11 (4), pp. 342-46; Matsaganis, Manos, 'The Trouble with the Euro-Stipendium',

*Journal of European Social Policy* 11 (4), pp. 346-48.; Bauer, Michael W. & Schmitter, Philippe (2001), 'Dividend, Birth-Grant or Stipendium?', *Journal of European Social Policy* 11 (4), pp. 348-352; Howard, Michael (2006), 'A nafta Dividend: A proposal for a guaranteed minimum income for North America', *Basic Income Studies* 2, 2007.

- 12 De eerste keer dat een dergelijk voorstel op EU-niveau werd gedaan, dateert van een rapport uit 1975 van Sir Brandon. Hij pleit ervoor de basis van de verschillende verzorgingsstaten in de Unie op een gelijkwaardig niveau te brengen zodat een belangrijk obstakel wordt weggenomen voor arbeiders en hun families om zich ook in andere lidstaten te vestigen. Een eerste stap zou een gemeenschappelijk systeem voor kinderbijslag kunnen zijn (dat individuele lidstaten zelf nog kunnen aanvullen). Een volgende stap zou de invoering van een gemeenschappelijk systeem voor een basisinkomen kunnen zijn. Zie: *Basic Income* 4, voorjaar 1989, [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org); Genet, Michel en Van Parijs, Philippe (1992), 'Eurogrant', *Basic Income Research Group Bulletin* 15, pp. 4-7; Van Parijs, Philippe. 1996. 'Basic Income and the Two Dilemmas of the Welfare State', *The Political Quarterly* 67 (1), pp. 63-66.
- 13 Zie: Genet, Michel en Van Parijs, Philippe (1992), 'Eurogrant', *Basic Income Research Group Bulletin* 15, pp. 4-7; Schmitter,

Philippe en Bauer, Michael W. (2001), 'A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union', *Journal of European Social Policy* 11 (1), pp. 55-65.

- 14 Zie: Atkinson, Anthony B. (1996), 'The Distribution of Income: Evidence, Theories and Policy', in: *The Economist* 144, 1996, pp. 1-21.
- 15 Zie Van Parijs, Philippe (1995), *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Oxford University Press; Vanderborght, Yannick en Van Parijs, Philippe (2005), *L'Allocation universelle, Parijs: La Découverte*; Van Parijs, Philippe (2009), *Basic income and social justice: why philosophers disagree*, Joint Joseph Rowntree Foundation/University of York Lecture 2009, [www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/van-parijs-lecture.pdf](http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/van-parijs-lecture.pdf); Van Parijs, Philippe (2012), *Basic Income in a Globalized Economy*, keynote lecture at the Congress of the American Sociological Association, Denver (Colorado), augustus 2012.
- 16 Zie Deschouwer, Kris en Van Parijs, Philippe (2010), *Electoral Engineering for a Stalled Federation*, Re-Bel e-book n°5, Brussels: The Re-Bel initiative, [www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu); Van Parijs, Philippe (2011), *Just Democracy. The Rawls-Machiavelli Programme*, Colchester: ecpr Press (in het bijzonder hoofdstuk 5, 9 en 10).
- 17 Zie Van Parijs, Philippe (2011), *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford: Oxford University Press.



# Grote wereld, kleine binding

MENNO HURENKAMP

Niets is menselijker dan delen. Omdat je graag anderen blij ziet. Alleen, delen geeft ook zorgen. Die anderen moeten jouw hulp wel gebruiken om te doen wat jij goed vindt. En ze mogen je niet achter je rug uitlachen. Kortom, delen is fijn, maar argwaan is op zijn plaats. In de rest van dit nummer wordt solidariteit als gedrag behandeld, maar solidariteit is ook onderdeel van je emotionele inventaris. Het verdeelt je zodra je daar absolute dingen over probeert te zeggen: vertrouwen en argwaan gaan hand in hand.

Dat verscheurende karakter van solidariteit blijkt mooi uit de verkiezingsprogramma's van 2012.<sup>1</sup> De overtuiging dat de meeste mensen graag iets voor elkaar over hebben komt er levendig in tot uitdrukking, net als het idee dat uitvreters overal op de loer liggen. Hoe deze twee krachten in elkaar zullen grijpen zodra het op regeren aankomt, valt niet zinvol te voorspellen. Maar de cynische tendens is ondubbelzinnig in de internationale oriëntatie en de optimistische tendens heeft de aankondiging van grote bezuinigingen al bij voorbaat geïncorporeerd. Kort samengevat is de solidaire trend: internationaal minder, en nationaal minder overheid.

Het meest prominent is natuurlijk de afkeer van 'Europa'. De grote twee partijen aan de rechterkant en de SP zien de Europese Unie op zijn

best als een bedreiging van de solidariteit. Voor de PVV is de EU een instituut dat goed geld geeft aan mensen die het niet verdienen. De partij werpt zich op als 'echte' drager van de erfenis van Drees, gericht op een verzorgingsstaat voor behoeftige Nederlanders: alle inzet en geld weg uit Brussel, zodat de AOW, pensioenen, ww en ontslagrecht kunnen blijven wat ze zijn. Of dat reëel is zegt men niet. Meer dan de voorhuidknijperige liefde voor Israël of de onversneden haat jegens moslims valt daarom het verlangen naar strijd op. In de oorlog die de PVV-wereld tekent, is iedereen soldaat. De smalende uitspraken over 'tuig afkomstig uit schaamteculturen' en 'zigeuners' en het verlangen 'baas in eigen land' te spelen, bevestigen het idee van een geïncorporeerde solidariteit: sommige zwakken moeten beschermd, andere geschopt.

De VVD hamert op het gebrek aan efficiëntie in de Europese Unie (zoals de landbouwsubsidies die naar Frankrijk en Italië verdwijnen) en kapitaliseert zo op eurosceptis onder de kiezers, zonder zelf weggezet te kunnen worden als eurosceptisch. De liberalen willen ook minder ambassades die zich meer met exportbevordering moeten bezighouden. Men wil verder ontwikkelingssamenwerking alleen nog organiseren via giften, niet meer via de staat. De partij heeft natuurlijk nooit een serieuze claim in termen van solidariteit gehad, dus je kunt het ze niet echt verwijten. Maar het idee dat ons enorme buitenland slechts is aangelegd voor het Nederlandse zakenleven, doet Colijnerig aan.

83

**Over de auteur** Menno Hurenkamp is hoofdredacteur van S&D

**Noot** zie pagina 85

Voor de SP is de EU een instituut dat de grote ondernemingen dient, niet de gewone burgers. De regels werken in het voordeel van de multinationals en van serieuze democratische controle op die regels is geen sprake. Fikse argwaan is daarom op zijn plaats. Herverdeling moet volgens de SP, maar niet via Brussel, want de EU kan niet meer zijn dan een samenwerkingsproject: regionale overheden en regionale ondernemingen moeten de ruimte krijgen en overmoedige eurocraten moeten via referenda een halt toegeroepen worden. De kritiek is serieuzer verwoord dan aan de rechterkant, maar de boodschap is dezelfde: de Unie doet ons tekort.

CDA, PvdA, D66 en GroenLinks pakken de Europese handschoen op, in marginaal verschillende benaderingen. Met als grondtoon dat de EU cruciaal is voor ons eigen welzijn, en dat men in de rest van Europa ook best een zetje mag hebben. 'Europa moet', heet het in alle programma's, want we hebben er baat bij en we moeten onze afspraken nakomen. Dus de interne markt heet nog lang niet af te zijn, net als de politieke unie. Groei en sociaal beleid hebben Europa nodig, zeggen de middenpartijen. Maar de pech voor 'het midden' is dat de kritiek op Europa nieuwer klinkt dan de verdediging ervan. Pleiten voor Europese samenwerking is tegen wil en dank een behoudzuchtige positie geworden, voor zover het GroenLinks-pleidooi om 'licht aan het einde van de tunnel te bieden voor Griekse minima en Spaanse jongeren' niet gewoon ver weg staat van de tobberijen van de minima en jongeren in Nederland. Of de electorale aarzelingen ten opzichte van Brussel gekeerd kunnen worden met wat in wezen al decennia de boodschap is — 'geloof ons, het is beter voor u' — staat te bezien.

84

De SP onderscheidt zich van de VVD en de PvdV door zich niet tegen het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid te keren. Maar omdat ontwikkelingssamenwerking in eenzelfde soort rol als 'Europa' terecht is gekomen — agressieve aanvallers die misstanden voor hun karretje spannen en verdedigers die ietwat uitgekauwde argumenten van stal halen — overheerst de

cynische tendens. De argwaan jegens het buitenland is groter dan het vertrouwen, en ook als de keurige middenpartijen straks de overhand houden in de internationale politiek kan het bijna niet anders of deze trend vertaalt zich in meer terugtrekkende bewegingen.

Dan is er de solidariteit binnen de grenzen. Behalve de PvdV maken alle partijen werk van 'de menselijke maat'. Het gaat dan om het verlangen zoveel mogelijk zorg, ondersteuning, advies, opvang en scholing dicht in de buurt

### *Het idee dat ons enorme buitenland slechts is aangelegd voor het Nederlandse zakenleven, doet Colijnerig aan*

van mensen te brengen; om mensen zelf te laten sturen, beslissen, investeren, wat betreft hun artsen en verplegers, hun verzekeringen, hun opleidingen. Het devies is: meer in de wijk, meer in de buurt, minder in het land (SP, PvdA, GroenLinks, CDA, VVD), maar ook: meer zelf sparen (CDA), meer zelf betalen (VVD). Groot is vies en anoniem ook, zowel markt als overheid moet daarom teruggedrongen worden. Zaken als kleine collectieve verzekeringen ('broodfondsen'), hogere eigen bijdragen en de terugkeer van de wijkverpleegkundige moeten dit mogelijk maken.

Nagenoeg net zoveel overeenstemming is er om degenen die ten onrechte gebruikmaken van uitkeringen of subsidies 'hard' te straffen, wat geen nieuw geluid is, maar blijkbaar wel nodig om de kleinschaligheid geloofwaardig te houden. 'De menselijke maat' lijkt een voortzetting van de trend die eind jaren tachtig al ingezet werd met het beleid gecentreerd rond 'eigen verantwoordelijkheid'. Er spreekt een onmiskenbaar optimisme uit, dat solidariteit ook met minder overheid in stand gehouden kan worden, dat de marktwerking in de zorg in

de hand gehouden kan worden, dat de prijs van de vergrijzing overzichtelijk is.

Maar hoe de invulling van 'de menselijke maat' in de praktijk uitpakt, is een heel andere kwestie. De SP wil in feite weinig veranderen aan de sociale zekerheid (net als de PvdV) en wil in de zorg met name de schaalvergroting onder handen nemen. PvdA en CDA sleutelen wel aan regelingen als de AWBZ en de AOW en de ww, maar doen dat op een manier die vooral duidelijk maakt dat men geen grote golven wil veroorzaken. GroenLinks, D66 en VVD willen juist wel grote golven; de eerste twee vooral in het voordeel van jongeren en creatieve types, en de VVD lijkt eigenlijk de hele verzorgingsstaat langzamerhand beu.

Zo wil D66 'meer groei' en daartoe (oudere) werknemers bevrijden uit hun 'gouden kooien' van regelingen zoals periodieken, ontslagrecht en ww. Ook de AOW-leeftijd moet snel omhoog. De VVD schaft de ww zo'n beetje af, net als de bijstand tot 27 jaar. De liberalen voeren ook de druk op arbeidsgehandicapten verder op en maken een einde aan ontslagvergoedingen. Het is zoeken naar wat werkgevers daar tegenover moeten stellen. Niet te veel, zo lijkt het. Werknemers worden flink geprikkeld, in overheidsregels wordt danig gesneden, maar wat precies door ondernemers gedaan kan worden aan, noem eens wat, schone energie of jeugdwerkloosheid, blijft mistig. Misschien is de VVD niet zozeer een partij vóór ondernemers, maar vooral tégen niet-ondernemers.

De PvdA gaat daar rechtstreeks tegenin, met de claim de 'oprukkende hyperflexibiliteit op de arbeidsmarkt' te willen stoppen, en ook de SP keert zich uitdrukkelijk tegen die flexibilisering. ww en AOW worden met kunst- en vliegwerk overeind gehouden, de rechten van flexwerkers worden door beide partijen zodanig uitgebreid dat het min of meer vaste banen

worden. Of daarmee ook de probleemgroepen op de arbeidsmarkt geholpen zijn is een tweede, en datzelfde geldt voor de vraag of daarmee sprake is van 'de menselijke maat' of juist weer van stevig overheidsingrijpen.

Daarmee komen we meteen ook op dé vraag voor de komende jaren: is het populaire jargon van 'de menselijke maat' robuust genoeg om ook gelijke rechten te bieden aan groepen die minder talent voor 'zelf doen' hebben? Is het idee van zelf (sparen, doorwerken, doorleren) meer dan een verrukkelijke manier om het uitgavenpatroon van de overheid te beperken? Zijn bevrijding door kleinschalig burgerinitiatief en bestrijding van grootschalige conglomeraties gelijke grootheden, en is er uit de vergelijking tussen die twee een visie op solidariteit te destilleren die verder reikt dan het oude mantra van meer 'eigen verantwoordelijkheid'?

Er wordt in het voetspoor van sociologen als Ulrich Beck en Roland Robertson al een tijdje over *glocalisering* gesproken: het mondiale rukt op en het lokale buffert de effecten daarvan, door aanpassingen af te dwingen (het menu van McDonald's is in elk land anders) of als bescherming te dienen (heropleving van de regionale identiteit). De Nederlandse politiek geeft daar nu een schoolvoorbeeld van: de reikwijdte van solidariteit neemt gezien de verkiezingsprogramma's danig af. Het gebeurt binnen een bandbreedte van extreem nationalistisch (PvdV) tot opgewekt kosmopolitisch (D66), maar de trend is eenduidig: naar binnen, naar beneden. De heropleving van de aandacht voor burgerinitiatief is beloftevol, maar de wereld, wat zal die zich ervan aantrekken?

#### Noot

- 1 Ik heb gekeken naar de programma's van de huidige 'grote' partijen; SP, GroenLinks, PvdA, D66, CDA, VVD en PvdV.

# De democratische legitimatie van de muntunie

In het meinummer van *S&D* waarschuwde Ben Crum voor gebrek aan parlementaire controle bij het oplossen van de eurocrisis. Crum stelt de zaken echter te somber voor, denken Marko Bos en Bart van Riel. Het Europees Parlement is echt geen wassen neus en de eurolanden hebben heus nog wel enige beleidsautonomie.

MARKO BOS & BART VAN RIEL

86 In zijn artikel 'Het democratische dilemma van de muntunie' (*S&D* 2012/5) stelt Ben Crum enkele wezenlijke vragen over de toekomst van de Europese integratie aan de orde. De status-quo is niet houdbaar, maar verdergaande monetaire integratie van de lidstaten in de EU zou de nationale beleidsruimte zeer beperken. Een herschikking van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie vergt een afdoende democratische legitimatie, is zijn pleidooi. Dat is zeker waar. Maar in zijn artikel overdrijft Crum de gevolgen van de voor stabiliteit van de EMU noodzakelijke begrotingsdiscipline voor de nationale beleidsautonomie. Bovendien blijft hij waar het gaat om vraagstukken van parlementaire controle en democratische legitimatie in gemeenschappen steken.

**Over de auteur** Marko Bos en Bart van Riel zijn beiden als econoom werkzaam bij de SER en schreven dit artikel op persoonlijke titel

**Noten** zie pagina 91

Strikt formeel gezien', zo schrijft Crum aan het begin van zijn bijdrage, 'kun je stellen dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) aanvankelijk een redelijke balans zocht tussen monetaire integratie en de verscheidenheid in financieel-economisch beleid.' Daarmee suggereert hij dat monetaire integratie en verscheidenheid in beleid uit balans zijn — niet alleen inmiddels, maar materieel gezien eigenlijk al vanaf het begin. Dat is een onhoudbare stelling.

In de jaren negentig hebben de politieke leiders gekozen voor een EMU die maximale beleidsruimte bood aan de lidstaten — duidelijk meer ruimte bijvoorbeeld dan in het eerdere Rapport Werner (1970) was voorzien. Inmiddels is deze EMU-light-versie onvoldoende crisisbestendig gebleken. De financieel-economische crisis van de afgelopen jaren heeft duidelijk aangetoond dat de EMU te licht was vormgegeven op ten minste vijf hoofdpunten:

- > Er waren onvoldoende waarborgen voor een effectieve handhaving van begrotingsdiscipline door de lidstaten.
- > Financiële instellingen en markten werden onvoldoende gereguleerd.
- > Een Europees toezicht op banken en op financiële instellingen en een Europees mechanisme voor het afwickelen van bankfaillissementen ontbrak.
- > Er was onvoldoende economische beleidscoördinatie, gericht op het tegengaan van grote macro-economische onevenwichtigheden en verlies aan concurrentievermogen.
- > Het ontbrak aan een gemeenschappelijk noodfonds om te voorkomen dat liquiditeitsproblemen van een lidstaat van de eurozone konden ontsporen en uitgroeien tot solvabiliteitsproblemen.

Crum onderschrijft wel dat de crisis de onhoudbaarheid van de oorspronkelijke opzet van de EMU heeft aangetoond, maar doet het voorkomen alsof Ierland en Griekenland vergelijkbare gevallen zijn waarbij de bankencrisis en recessie twijfels over de stabiliteit van hun overheidsfinanciën hebben doen rijzen. Laten we helder zijn: Griekenland heeft zich sinds de toetreding

## *Het Stabiliteitsverdrag treedt pas in werking na ratificatie door de nationale parlementen*

tot de EMU bij voortdurend *niet* gehouden aan de maxima voor het begrotingstekort die in het Stabiliteits- en Groeipact zijn vastgelegd en is niet tijdig gecorrigeerd, noch door de financiële markten, noch door de Europese Unie. Daarvoor betalen dit land en de eurozone als geheel nu een hoge prijs.

Ierland daarentegen heeft door de jaren heen wel de vereiste begrotingsdiscipline getoond, maar zich kwetsbaar gemaakt door belangrijke macro-economische onevenwichtigheden en

een sterk opgeblazen, onvoldoende gekapitaliseerde financiële sector. Mede door de ongelukkige manier waarop de Ierse regering het wankelende Ierse bankwezen te hulp is geschoten, zijn de overheidsfinanciën na 2008 volledig uit het lood geslagen.

### HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Crum suggereert dat het Stabiliteits- en Groeipact ideologisch gekleurd is en de mogelijke voorkeur 'voor een meer omvangrijke publieke sector en een meer anticyclisch macro-economisch beleid' ernstig zou beperken. Dit is uit de lucht gegrepen. In de eerste plaats gaat het pact helemaal niet over de omvang of samenstelling van de overheidsuitgaven, maar betreft het uitsluitend het saldo van overheidsuitgaven en -inkomsten. Het Lente-akkoord laat dat ook zien: de gelegenheidscoalitie van vijf partijen heeft ervoor gekozen om de ombuigingen die nodig zijn om in 2013 op een tekort onder de 3% uit te komen, voor tweederde deel in te vullen door lastenverzwaringen en voor eenderde deel door uitgavenverminderingen. Nederland had ook tot andere invullingen kunnen komen.

In de tweede plaats is het zwaar overdreven om het tekortplafond van 3% als een sterke beperking voor anticyclisch beleid neer te zetten. Om te beginnen betekent zo'n tekort altijd nog dat de overheid elk jaar een impuls van zo'n € 18 mrd aan de Nederlandse economie geeft. En laten we wel zijn: Nederland heeft vanwege de crisis een aantal jaren (terecht) een beroep kunnen doen op de uitzonderingsclausule die tijdelijk een hoger tekort toestaat. Maar dat leidt tot een flinke stijging van de staatsschuldquote, die op een gegeven moment tot een lagere notering op de internationale kapitaalmarkt — en dus een grotere kwetsbaarheid — zal leiden. Het binnen de perken houden van het tekort is daarmee vanuit nationaal perspectief verstandig beleid.

Wie de overheid voldoende ruimte wil geven voor een effectief anticyclisch beleid, doet er goed aan te streven naar structureel begrotingsevenwicht (zoals het nieuwe Stabiliteits-

verdrag van de vijftieng lidstaten uit maart 2012 vastlegt). Dat geeft volop ruimte voor het laten werken van automatische stabilisatoren: door de lagere economische groei lopen de belastingopbrengsten terug en stijgen de uitgaven voor arbeidsmarktmaatregelen en hogere werkloosheidsuitkeringen. Dit proces treedt bij lage groei 'automatisch' op en stabiliseert een deel van de vraaguitval. Een structureel begrotingsevenwicht voorkomt een overmatige afhankelijkheid van de internationale kapitaalmarkt en een vergaande, corrigerende bemoeienis van EU en IMF met het nationale financieel-economische beleid. Daarvoor is het wel nodig om in tijden van economische groei te zorgen voor begrotingsevenwicht of een zeker overschot. Maar nogmaals: elke lidstaat blijft vrij om zelf de hoogte en samenstelling van zijn overheidsuitgaven en -inkomsten te bepalen, mits aan de gestelde randvoorwaarden voor de tekort- en schuldquote wordt voldaan.

Griekenland laat zien hoe een land door jarenlang een onverantwoord beleid te voeren, niet meer aan zijn schuldverplichtingen kan voldoen en zo zijn beleidsautonomie te grabbel gooit. Dan maak je je afhankelijk van de bereidheid van private schuldeisers, andere lidstaten en internationale instellingen om schulden te herstructureren en nieuwe financiering ter beschikking te stellen.

88 Crum haalt het voorstel van de Griekse oud-premier Papandreaou voor een referendum over het al dan niet aanvaarden van het leningpakket — en de afwijzende reacties daarop — aan om te laten zien dat lidstaten zelfs het recht wordt ontnomen om uit de EMU te stappen. Maar welke alternatieve keuze had men het Griekse volk toen realiter kunnen voorleggen? Het kan toch niet de bedoeling zijn om het Griekse volk eenzijdig te laten beslissen welke financiële bijdrage de internationale gemeenschap — en daarmee ook Nederland — aan de oplossing van de Griekse schulden crisis moet leveren?

Duitsland en Frankrijk hebben — zoals Crum terecht opmerkt — in 2003 het Stabiliteits- en Groeipact geschonden en daarmee

flink bijgedragen aan de ondermijning van dit pact. Daarom is het goed dat de handhaving van de spelregels is aangescherpt, eerst door het zogenoemde 'six pack' dat in december 2011 van kracht werd (zes EU-richtlijnen waarmee onder andere het Stabiliteits- en Groeipact werd aangescherpt met een plafond voor begrotingstekorten van 3%) en aanvullend daarop door het intergouvernementele Stabiliteitsverdrag van de vijftieng lidstaten dat in maart 2012 werd ondertekend. Daardoor wordt het lidstaten — groot en klein — veel lastiger gemaakt zich aan de eerder aangegane verplichtingen te onttrekken.

#### REGERINGSFEDERALISME?

Crum ziet deze nieuwe spelregels voor de EMU als een vorm van regeringsfederalisme. De kaders en het toezicht zouden onder directe controle staan van de regeringsleiders. De afspraken tussen de nationale regeringsleiders zouden nergens onderhevig zijn aan parlementaire controle op basis waarvan ze kunnen worden afgewezen of substantieel worden herzien. Hij wijst hierbij uitsluitend naar het Stabiliteitsverdrag. Maar dit verdrag vraagt de lidstaten de nieuwe spelregels te bevestigen in hun nationale wetgeving.

Die nieuwe spelregels zelf worden vooral gevormd door het six pack. Zowel gezien de inhoud daarvan als de wijze waarop het tot stand gekomen is, kan dit pakket moeilijk als een vorm van regeringsfederalisme gekarakteriseerd worden. Het six pack is via de gewone wetgevingsprocedure — die het Europees Parlement een medebeslissingsrecht ten opzichte van de Raad van ministers geeft — tot stand gekomen. Het EP heeft daarbij een aantal belangrijke punten binnengehaald tegenover de Raad van ministers. Zo wilde met name Frankrijk de zogeheten omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming uit de Commissievoorstellen verwijderen. Dat heeft het EP weten te verijdelen. Omgekeerde meerderheidsbesluitvorming houdt in dat een voorstel van

de Europese Commissie alleen met een gekwalificeerde meerderheid kan worden verworpen. De omgekeerde meerderheidsbesluitvorming versterkt de positie van de Commissie en zwakt de directe controle en inmenging van de lidstaten over de handhaving van de afspraken af. Van belang daarbij is dat de positie van de betrokken commissaris Rehn binnen de Commissie is versterkt. Hij hoeft over zijn voorstellen niet eerst te onderhandelen binnen de Commissie.

Het Europees Parlement heeft ervoor gezorgd dat de Commissie-voorstellen op essentiële punten niet zijn verwaterd. Daarnaast heeft het voor een vorm van publieke verantwoording in het six pack gezorgd door het middel van de 'economische dialoog'. Daarbij kan het Europees Parlement de Europese Commissie, de Raad of de voorzitters van de Europese Raad en de Eurogroep (de ministers van financiën van de eurolanden) uitnodigen om over de uitvoering van het beleid te spreken en verantwoording af te leggen. Ook de lidstaat waar de aanbevelingen of besluiten aan zijn gericht kan hierbij worden uitgenodigd. Dit alles kan bezwaarlijk als een vorm van regeringsfederalisme worden aangeduid.

Met het Verdrag van Lissabon is de medebeslissingsprocedure de gewone wetgevingsprocedure geworden. De wijze waarop het Parlement deze nieuwe macht heeft gebruikt bij het vaststellen van het six pack toont aan dat het daarvan constructief én effectief gebruik weet te maken. Ook bij het vaststellen van het omvangrijke pakket rond de herregulering van financiële markten heeft het EP belangrijke punten binnengehaald.

#### DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE

Het Stabiliteitsverdrag voegt geen nieuwe elementen aan het six pack toe, maar verplicht de lidstaten om de gezamenlijke afspraken in hun nationale wetgeving te verankeren.<sup>1</sup> In Nederland zal dit gebeuren in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF) die dit najaar in de Tweede Kamer zal worden behandeld. De wet HOF is een aangepaste en geactualiseerde

uitgave van het wetsvoorstel tekortreductie Rijk en medeoverheden dat in 2009 door toenmalig minister Wouter Bos werd ingediend. Na aanneming van de wet HOF zal een regering die zich niet aan deze wet houdt niet alleen iets uit te leggen hebben tegenover zijn collega's en de Europese Commissie in Brussel, maar ook en vooral in de Tweede Kamer.

## *De eurozone wordt nu nog afgerekend op de zwakste schakel*

Het Stabiliteitsverdrag treedt pas in werking na ratificatie in en door de nationale parlementen. Ons dunkt dat de aanscherping van de spelregels van de EMU democratisch voldoende is gelegitimeerd. Dat neemt niet weg dat er sprake kan zijn van een (te) smal maatschappelijk draagvlak voor aanvaarding of uitvoering van de spelregels.

Er is dan een belangrijke rol weggelegd voor Europese en nationale politici om de bevolking van het nut en de noodzaak van de regels te overtuigen, als investering in een gezamenlijke toekomst. Dat is zeker geen onmogelijke opgave, zoals de uitslag van het Ierse referendum over het Stabiliteitsverdrag laat zien. Maar dan moeten politici wel open de discussie aan willen gaan over de toekomst van *ons* Europa en van *hun* lidstaat daarbinnen.

In de pers wordt onze premier erop aangesproken het slechte voorbeeld te geven door de discussie over verdere Europese integratie en versterking van het economisch bestuur in de eurozone ('politieke Unie') uit de weg te gaan. 'Feitelijk maakt de premier het Europadebat in Nederland kapot. Door alles af te meten aan het al dan niet overdragen van soevereiniteit, staat dat centraal en niet de vraag hoe de muntunie eruit moet zien om toekomstbestendig te worden.'<sup>2</sup> Gemakkelijke en eenduidige oplossingen zijn niet voorhanden, maar het probleem — het 'democratisch dilemma' — is ook minder eenduidig dan Crum het doet voorkomen.

FEDERATIE BIJ UITZONDERING

Een monetaire unie kan alleen voortbestaan als het economische beleid van de verschillende lidstaten voldoende op elkaar is afgestemd. Een volledige eenmaking is niet nodig en ook niet gewenst. Eenheid in verscheidenheid blijft zonder meer het devies. Maar we moeten er wel voor zorgen dat het geheel, de eurozone, sterker is dan de som der delen. Dat is nu zeker niet het geval, integendeel: de eurozone als geheel lijkt vooral te worden afgerekend op de zwakste schakels. Daardoor lijken de lidstaten van de eurozone in een vicieuze cirkel terechtgekomen te zijn. Om die beweging te keren en te zorgen voor een sterkere democratische verankering, doet Jean-Claude Trichet, de voormalige president van de ECB, voorstellen voor een 'economische en begrotingsfederatie in uitzonderingsgevallen'.<sup>3</sup> Uitzonderingsgevallen die worden bepaald volgens het kernprincipe 'sovereignty ends when solvency ends'.<sup>4</sup>

Trichet stelt om te beginnen vast dat een beperking van de begrotingsautonomie 'in uitzonderingsgevallen' al in het Verdrag van Maastricht (1992) ligt besloten. Hij wil het activeren van federale verhoudingen in die uitzonderingsgevallen nadrukkelijk onderwerpen aan parlementaire goedkeuring. Concreet stelt hij voor dat maatregelen die in dat verband door de Europese Commissie zijn voorgesteld en door de Raad zijn goedgekeurd, ook nog de steun van een meerderheid van het Europees Parlement<sup>5</sup> behoeven alvorens in werking te treden. Daarbij wil Trichet een dialoog tussen het Europees Parlement en het nationale parlement van de betrokken lidstaat organiseren, om dit nationale parlement in staat te stellen uit te leggen waarom het de eerder voorgestelde aanbevelingen niet heeft kunnen uitvoeren. Omgekeerd kan het EP dan verklaren waarom de stabiliteit en welvaart van de eurozone als geheel op het spel staan en waarom communautair ingrijpen noodzakelijk is. Uiteindelijk is het aan het EP om te besluiten tot het activeren van de 'federatie bij uitzondering'.

BELEIDSAUTONOMIE

De stabiliteit van de eurozone vraagt om een bepaalde mate van macro-economische discipline van de deelnemende lidstaten. Deze beperkt de beleidsautonomie, zonder overigens een einde te maken aan de verscheidenheid in het sociaal-economische beleid van de lidstaten. Deze beperking kan in een goed samenspel van het Europees parlement en de nationale parlemen-

## *De EU vormt een relatief gesloten economie die in de wereld veel gewicht in de schaal legt*

ten democratisch afdoende worden gecontroleerd en gelegitimeerd. Europese en nationale politici zullen dan wel — publiekelijk — hun verantwoordelijkheid moeten (willen) nemen voor lastige beslissingen.

De beperking van de beleidsautonomie in het kader van de EMU wordt momenteel in het publieke debat zwaar aangezet. Maar het is een illusie te denken dat een uittocht uit de euro de beleidsautonomie zou herstellen. Dan zou men voorbijgaan aan de sterke onderlinge afhankelijkheden die tussen de relatief open Europese economieën bestaan én aan de sterke invloed die van de internationale kapitaalmobiliteit op de nationale beleidsvoering uitgaat. Economen kennen het trilemma van vrij kapitaalverkeer, vaste wisselkoersen en nationale beleidsautonomie. Wie kiest voor een vorm van wisselkoersstabiliteit, levert onherroepelijk beleidsautonomie in. Daarvoor is geen muntunie nodig.

Met een formeel soevereiniteitsconcept komen we in de huidige wereld, met al zijn interdependenties, niet ver. Dat is geen nieuw inzicht. Al in 1990 legde Ad Geelhoed de Nederlandse sociaal-democratie in dit maandblad verschillende uitdagingen voor van de 'semi-soevereine staat'.<sup>6</sup> Materieel gezien leidt



integratie tot herwinnen van beleidsautonomie, maar dan ingebed in Europese kaders. Financiële markten trekken zich maar weinig aan van nationale grenzen en vragen om regulering en toezicht op supranationaal niveau. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid daarvoor al had benadrukt<sup>7</sup>, is de Europese integratie er primair op gericht het — onder meer door internationale kapitaalmobiliteit — weggelekte nationale handelingsvermogen te compenseren door soevereiniteit te bundelen in gemeenschappelijke structuren. De lidstaten zijn ieder op zich vrij open economieën die sterk afhankelijk zijn van internationale ontwikkelingen. Begrotingsimpulsen lekken voor een belangrijk deel weg naar het buitenland. Maar de Europese Unie vormt een relatief gesloten economie die in de wereld veel gewicht in de schaal legt en de eigen normen ook elders ingang kan doen vinden.

Materieel gezien leidt dat tot het herwinnen van beleidsautonomie, maar dan ingebed in

Europese kaders. Een goed voorbeeld daarvan is het monetaire beleid in de eurozone. Voor de introductie van de euro kon De Nederlandse Bank alleen slaafs het rentebeleid van de Bundesbank volgen. Sinds de introductie van de euro beslist de president van De Nederlandsche Bank samen met de anderen over het Europese rentebeleid. De Denen hebben weliswaar hun eigen munt behouden, maar zijn nu degene die slaafs het rentebeleid van de Europese Centrale Bank volgen, zonder daar echter over te kunnen meepraten.

De oplossingsrichting waarbij soevereiniteit wordt gebundeld binnen gemeenschappelijke kaders vraagt nu wel om het wegwerken van een aantal integratietekortkomingen (zie de vijf punten aan het begin van dit artikel). Dat kan gebeuren met het nodige respect voor de verscheidenheid van de lidstaten, en op democratisch gelegitimeerde wijze. Maar het is hiervoor wel zaak om het EP als een volwaardig parlement te beschouwen.

#### Noten

1 In het Stabiliteitsverdrag verbinden de lidstaten zich tot het vastleggen van de afspraken in constitutioneel of gelijkwaardig recht van de middellangetermijndoelstelling (mtd) van een structureel begrotingstekort van maximaal 0,5%. De verbintenis om te streven naar een mtd 'dicht bij evenwicht' is al in 1997 vastgelegd in een verordening over de versterking van het begrotingstoezicht. In een amendement hierop in 2005 is vastgelegd dat de mtd maximaal 1% mag bedragen. In hun stabiliteitsprogramma's hebben alle lidstaten zich gecommitteerd aan een mtd van maximaal 0,5%. Daarnaast verbinden de lidstaten zich in het Stabiliteitsverdrag tot een

snelle convergentie naar hun mtd. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken. De Europese Commissie zal nog met voorstellen komen voor een tijdsfad. Of deze voorstellen een aanscherping vormen van de bestaande afspraken om het tekort in voorkomende gevallen met minimaal 0,5% terug te dringen, valt nog te bezien. Het Stabiliteitsverdrag bevat wel een aanscherping van de procedurele afspraken door besluitvorming met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid toe te passen op de gehele buitensporige tekortprocedure.

2 Martin Visser, 'Rabiante Rutte na verkiezingen rubberen Rutte', *Het Financieele Dagblad*, 11 juni 2012, p. 7.

3 Jean-Claude Trichet, *Reflections on Unconventional Monetary*

*Policy Measures and on European Economic Governance: Towards an Economic and Fiscal Federation by Exception*, Mandeville-lezing, Rotterdam, 6 juni 2012 (zie [www.eur.nl/mandeville/](http://www.eur.nl/mandeville/)).

4 Hendrik Enderlein et al. (Tommaso Padoa-Schioppa Group), 'Completing the Euro — A road map towards fiscal union in Europe', *Notre Europe*, juni 2012, pp. 6-7 (zie: [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).

5 Althans van die leden van het EP die zijn verkozen in lidstaten van de eurozone.

6 L.A. Geelhoed, 'De semi-soevereine staat', in: *S&D* 1990/1-2, pp. 40-47.

7 WRR, *De onvoltooide Europese integratie*, rapport nr. 28, Den Haag 1986.

# De democratische prijs van de muntunie

Het democratisch tekort van de huidige Europese Unie kan niet worden weggewuifd, stelt Ben Crum in een dupliek op het artikel van Marko Bos en Bart van Riel. De inperking van de politieke keuzevrijheid binnen de lidstaten is onmiskenbaar.

BEN CRUM

92 Mijn artikel 'Het democratische dilemma van de muntunie' (S&D 2012/5) beoogde het speelveld aan politieke opties voor het bestuur van de eurozone in kaart te brengen. Ik concludeerde dat het terugdraaien van monetaire integratie een zeer kostbare en riskante optie is. Tegelijkertijd bergt het scenario waarin de crisis wordt gebruikt om door te stoten naar een democratische Europese federatie het risico in zich dat er een institutionele structuur wordt opgetuigd zonder de daarvoor vereiste maatschappelijke steun. Om die reden lijkt de huidige oriëntatie — die ik karakteriseer als een vorm van 'regeringsfederalisme' — het meest waarschijnlijk: wel meer controle vanuit Brussel, maar de politieke regie toch zo veel mogelijk bij de Europese lidstaten. Maar ook deze regeringsfederalistische strategie heeft aanzienlijke nadelen, met name omdat het politieke spel tussen de Europese regeringen onvoldoende aan spelregels is gebonden en omdat de parlementaire controle

tussen het nationale en het Europese niveau te verdeeld en te zwak is.

Ik verwelkom de reactie van Marko Bos en Bart van Riel, alleen al om het feit dat de complexe situatie van de eurocrisis een open en zorgvuldig politiek debat verdient waarvoor in de dagelijkse politiek en media de ruimte vaak ontbreekt (of waarin deze wordt gereduceerd tot een technisch-economisch vraagstuk). Onze diagnoses van de Europese beleidsrespons staan ook niet lijnrecht tegenover elkaar. We lijken het erover eens te zijn dat de reactie van de Europese politiek op de eurocrisis niet de schoonheidsprijs verdient maar op hoofdlijnen wel verdedigbaar is. Het belangrijkste verschil van inzicht betreft onze inschatting van de bijwerkingen van deze koers voor de democratie. Ik beargumenteer dat de risico's groot zijn, Bos en Van Riel stellen dat ik overdrijf.

## DEMOCRATIE ALS PRIJS

Mijn stelling dat monetaire integratie een grote, en toenemende, democratische prijs dreigt te hebben is gebaseerd op de fundamen-

**Over de auteur** Ben Crum is Universitair Hoofddocent Politicologie aan de Vrije Universiteit

**Noten** zie pagina 94

tele asymmetrie tussen het democratische gehalte van de nationale politiek en dat van de Europese Unie. Op nationaal niveau kennen we vertrouwde democratische instituties die op brede steun kunnen rekenen en die zijn ingebed in een publieke ruimte waarin gezamenlijke meningsvorming plaatsvindt. De politieke structuur van de EU is daarentegen nog steeds in beweging, sterk omstreden en weinig vertrouwd. Bovendien ontbreekt het de EU aan een gezamenlijk proces van politieke meningsvorming, omdat debatten en politieke meningsvorming nog steeds primair op nationaal niveau plaatsvinden. Er vinden zeker verschuivingen plaats in de culturele en maatschappelijke sfeer van Europa, maar deze verschuivingen blijven vooralsnog ver achter op de economische en politieke ontwikkelingen.

De implicatie van deze asymmetrie is dat het inrichten van democratische instituties en procedures op Europees niveau niet zomaar compenseert voor het wegvallen van democratische controle op nationaal niveau. Op dit punt is er een interessante parallel met het onderscheid dat Bos en Van Riel maken tussen een formeel en een materieel begrip van soevereiniteit.

Terecht verwerpen zij het formele begrip van soevereiniteit, en stellen ze daartegenover dat in materiële zin de nationale soevereiniteit allang ernstig is uitgehold in een internationaliserende wereld, en dat het ideaal van een soevereine natiestaat — zo die ooit al heeft bestaan — niet meer terugkomt. Maar dat betekent niet dat het vermogen tot democratisch zelfbestuur even makkelijk meebeweegt. Dat kan alleen als je, zoals Bos en Van Riel lijken te doen, een formalistisch democratiebegrip hanteert waarin democratie weinig meer is dan het toekennen van beslisbevoegdheden aan een parlementair orgaan. Dit miskent echter dat, juist vanwege de genoemde randvoorwaarden, de kwaliteit van de Europese democratische instituties in materiële zin achterblijft bij die van de gevestigde nationale democratieën.

In Bos' en Van Riels visie moeten politiek en democratie flexibel meebewegen met de eisen

van de internationale economie. Zij maken het verwijt dat de Economische Monetaire Unie oorspronkelijk halfhartig was ingericht, maar miskennen daarbij dat dit was ingegeven door gegronde terughoudendheid over het inleveren van nationale verscheidenheid en autonomie. Hun beperkte geduld met democratisch zelfbestuur treedt bij uitstek naar voren in het met instemming citeren van het 'kernprincipe' *sovereignty ends when solvency ends*. Zeker, mensen

## *Debatten en politieke meningsvorming vinden nog steeds vooral op nationaal niveau plaats*

die hun lasten niet meer kunnen opbrengen, dienen daarvoor verantwoordelijk te worden gesteld. De manier waarop hier het fundamentele recht op democratisch zelfbestuur ondergeschikt wordt gemaakt aan het nakomen van financiële verplichtingen vind ik echter nogal verontrustend.

Bos en Van Riel voeren verder aan dat de belangrijkste veranderingen in de regelstructuur van de Europese economische beleidscoördinatie zijn ingevoerd als onderdeel van het zogenaamde 'six pack', een wetgevingspakket dat de legitieme weg van de normale Europese wetgevingsprocedure heeft gevolgd, inclusief amendement en instemming door het Europees Parlement. Het 'six pack' is inderdaad keurig volgens het boekje tot stand gekomen. Essentieel is echter de inhoud van de nieuwe spelregels. Als we die nader bekijken, dan kunnen ook Bos en Van Riel niet verhullen dat 'de economische dialoog' die het Europees Parlement heeft bedongen allesbehalve uitzicht biedt op een volwaardige democratische controle. Dat is des te meer het geval zolang het vaststellen van economische aanbevelingen en eventuele sancties nadrukkelijk plaatsvindt in de schaduw van de internationale machtsverhoudingen.

ECONOMISCHE MOTIEVEN BOVEN ALLES?

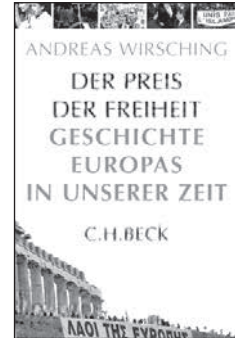
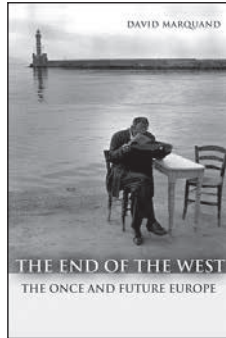
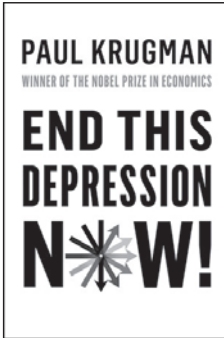
De diepere vraag is in hoeverre de huidige situatie ruimte laat voor politieke keuzes of dat we onze politieke opties simpelweg laten dicteren door de internationaliserende economische verhoudingen. Bos en Van Riel blijken zeer te hechten aan een structureel begrotingsevenwicht, en beschouwen om die reden de Europese 3%-norm voor het begrotingstekort als een te verwaarlozen beperking van de nationale beleidsautonomie. Feit is echter dat nog dit voorjaar Nederlandse partijen als de Partij van de Arbeid en de Socialistische Partij zich uitspreken voor een begrotingsbeleid dat inbreuk zou maken op deze norm. In die zin is de inperking van de politieke keuzevrijheid onmiskenbaar.

Uiteindelijk lijken Bos en Van Riel geen alternatief te zien dan een vlucht naar voren waarbij financiële en economische bevoegdheden gezwind worden gecentraliseerd in Europa en het Europees Parlement als bij toverslag tot 'volwaardig parlement' wordt gebombardeerd. Deze strategie waarbij de politiek naadloos de functionele eisen van de internationale economie volgt, miskent de politieke argumenten voor de alternatieve opties (regeringsfederalisme en euro-ontbinding) die ik in mijn artikel heb geschetst. Ook suggereert het ten onrechte

dat democratie zich zomaar laat opschalen met een paar institutionele ingrepen.

De druk die de eurocrisis teweegbrengt om belangrijke politieke en economische taken te centraliseren, vergroot de nood aan innovatieve democratische oplossingen. In mijn oorspronkelijke artikel heb ik enkele richtingen aangegeven waarin dringend stappen gewenst zijn. De recente voorstellen van Jean-Claude Trichet, die Bos en Van Riel aanhalen, wijzen in een vergelijkbare richting, ofschoon ik moeite heb met de wijze waarop hij het Europees Parlement het laatste woord wil geven over de nationale parlementen. In tegenstelling echter tot wat Bos en Van Riel suggereren, is een afdoende antwoord op het democratisch tekort van de muntunie nog ver weg. Uiteindelijk is dat namelijk niet alleen een kwestie van het inrichten van nieuwe instituties, maar ook van het opbouwen van vertrouwen in en betrokkenheid bij die instituties. Aan dat laatste ontbreekt het vooralsnog, en dat is de reden om zeer kritisch te blijven kijken naar verdere economische integratie en oog te houden voor eventuele alternatieven. Bovenal geldt dat we een oplossing voor dit democratisch tekort alleen mogen hopen te vinden als we het ten volle onderkennen in plaats van dat we het wegwuiven.

# De markt contra Europa



## End This Depression Now!

P. Krugman, W.W. Norton & Company, New York/Londen, 2012

## The End of the West. The Once and Future Europe

D. Marquand, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2011

## Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy

F.W. Scharpf, LEQS Annual Lecture Paper nr. 36, London School of Economics, Londen, 2011

## Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit

A. Wirsching, C.H. Beck, München, 2012

PAUL KALMA

Een van de opvallendste kenmerken van de huidige financieel-economische crisis is de gelatenheid waarmee er in een land als Nederland op wordt gereageerd. Dat de bevolking de rekening betaalt van wat de financiële sector

**Over de auteur** Paul Kalma was lid van de Tweede Kamer voor de PvdA van 2006 tot 2010 en is oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting

**Noten** zie pagina 105

heeft aangericht, vormt eigenlijk geen onderwerp van discussie. Bezuinigingen, groeiende werkloosheid en een onzeker pensioen doen hooguit het politieke humeur wat verslechteren. En van betrokkenheid bij de nog veel grotere sociale en economische problemen in een aantal Zuid-Europese landen is geen sprake.

Maar ze hebben het daar toch allemaal aan zichzelf te wijten? Vriendjespolitiek, een slechte belastingmoraal en weinig hervormingszin zijn

een land als Griekenland inderdaad opgebroken. De noordelijke lidstaten waren echter met die gebreken bekend. Ze hebben de Grieken tot de muntunie toegelaten en er, voorgefinancierd door hun eigen banken, vorstelijk van geprofiteerd. Sterker nog: aan de ellende waarmee het land inmiddels wordt overspoeld, verdienen Nederland en Duitsland, via verlaging van de rente op hun eigen staatsleningen, miljarden euro's — zonder dat de bereidheid tot echte hulpverlening ook maar enigszins toeneemt. Hoezo, solidariteit?

Dit gebrek aan compassie maakt deel uit van een meer algemeen verschijnsel: een verharding van het maatschappelijk klimaat in dit deel van de wereld. De oorzaken van die verharding zijn uiteenlopend en ingewikkeld. Maar een belangrijke factor vormt de verdringing van een 'Rijnlandse' sociale markteconomie door een 'agressievere', 'Angelsaksische' variant. Vanaf de jaren negentig is dit financiële kapitalisme, aangedreven door winstmaximalisatie, de organisatie en interpretatie van de Europese samenwerking sterk gaan beïnvloeden. Dat leidde tot:

- > liberalisering van het financiële en economische verkeer, met verlies aan sturend vermogen van de lidstaten als gevolg — terwijl Europese samenwerking tot dan toe juist als 'redding' van de natiestaat had gefungeerd;<sup>1</sup>
- > groeiende concurrentie op de nationale arbeidsmarkten — uiterekend in een periode waarin inkomensongelijkheid en arbeidsonzekerheid toch al toenamen;
- > accentuering door de noordelijke lidstaten van hun rol van *nettobetalers* aan Brusselse ambtenaren en aan Zuid-Europese landen — en later van die van *schuldeisers* die hun geld mogelijk nooit meer terugzien.

96

Het Europese ideaal, schreef filosoof Amartya Sen vorig jaar, behelst tegenwoordig niet veel meer dan 'een armetierig programma van financiële versnelling'. En de Franse socioloog Alain Supiot vraagt zich af hoe de Europese Unie zich kon ontwikkelen tot 'a machine, capable of fragmenting national solidarity but unable to

construct a European equivalent'. Wat kwam er terecht van de doelstellingen van de grondleggers van de Unie, die opening van de grenzen nadrukkelijk koppelden aan de opbouw van een sociaal Europa? Waarom wordt elk Europees financieel voorschrift heilig verklaard, maar herinnert niemand zich meer wat in het Verdrag van Rome als norm werd vastgelegd: 'improved working conditions and an improved standard of living for workers, so as to make possible their harmonization while the improvement is being maintained.'<sup>2</sup>

### *Elk Europees financieel voorschrift wordt heilig verklaard, maar niemand herinnert zich wat er in het Verdrag van Rome stond*

In Nederland komen dit soort kwesties nauwelijks ter sprake. De onmiskenbare politieke meningsverschillen over Europa worden hier vooral beschouwd als een uiting van (cosmopolitische dan wel nationalistische) 'gezindheid' — en daarna gemakshalve herleid tot het scholingsniveau van betrokkenen. De vraag die bij de Tweede Kamerverkiezingen van september beantwoord moet worden, luidt volgens serieuze dagbladen als *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad* en gezaghebbende beleidsonderzoekers als Paul Schnabel: 'zijn we vóór of tegen Europa?'<sup>3</sup> Dat zo'n simplistische vraagstelling elke serieuze discussie over bereik, vormgeving en richting van de Europese samenwerking in de kiem smoort, wordt kennelijk niet beseft. Maar onverantwoordelijk is ze, gezien de ernst van de situatie, wel.

In dit artikel probeer ik, aan de hand van recente publicaties van enkele buitenlandse auteurs (Andreas Wirsching, Paul Krugman, David Marquand, Fritz Scharpf) de politieke dimensie van het huidige Europese vraagstuk

nader te omschrijven. Welke ontwikkelingen hebben de euroscepsis zo sterk doen groeien? Wat is het verband tussen het functioneren van de muntunie, het veranderde karakter van onze economische orde en het alom betreunde democratisch tekort in Europa? En ten slotte: hoe kan een echt politiek debat over de toekomst van Europa op gang gebracht worden, zonder dat de patiënt intussen overlijdt?



### *De prijs van de vrijheid*

Toenemende welvaart voor iedereen. Dat is wat politieke leiders de afgelopen twintig jaar bij elke intensivering van de Europese samenwerking (het Verdrag van Maastricht, de EMU, de uitbreiding richting Oost-Europa) beloofd hebben. Maar de economische groei bleef in de 'oude' lidstaten achter bij die in het derde kwart van de vorige eeuw en bleek elders, zoals we inmiddels weten, uitermate kwetsbaar. Bovendien werd wat er aan winst en verlies werd geproduceerd, ook nog eens oneerlijk verdeeld. De sociale ongelijkheid nam in de betreffende periode in alle lidstaten toe. Daarmee is een eerste reden voor de impopulariteit van verdere integratie aangeduid: Europa *didn't deliver*.

Maar liggen de oorzaken daarvan niet heel ergens anders? Waarom de schuld van sociaal-economische tegenslagen op de Europese Unie geprojecteerd? Toch draagt 'Brussel' wel degelijk een grote medeverantwoordelijkheid. Duidelijke aanwijzingen daarvoor zijn te vinden in de uitgebreide studie die de Duitse historicus Andreas Wirsching dit jaar publiceerde: *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*. Vrijheid is volgens de auteur het sleutelwoord voor wat zich de afgelopen decennia in Europa heeft afgespeeld. Dat geldt uiteraard voor de Oost-Europese landen, die zich van het communisme hebben bevrijd en, mede onder invloed van hun toetreden tot de Europese Unie, grote democratische en economische vooruitgang hebben geboekt. Maar het geldt ook voor de gemiddelde Europese burger: vrijer dan ooit als het gaat om de inrichting van het eigen bestaan.

Tegelijkertijd heeft die vrijheid ook minder plezierige, soms ronduit negatieve kanten. De culturele onzekerheid is, met de neergang van traditionele levensvormen, toegenomen. Ingrijpender nog is de sterk gegroeide kwetsbaarheid — vooral van lager geschoolde werknemers — op de arbeidsmarkt. Technologische verandering, de gevolgen van de globalisering en een economisch-liberaal georiënteerd beleid 'erzeugten neue Armutsrisiken unter jenen Schichten, die dem Tempo der ökonomischen Beschleunigung nicht zu folgen vermochten'. Wirsching spreekt van een nieuwe onderlaag, een 'precariaat', 'unterbeschäftigt und ohne Aufstiegsperspektive, dessen Angehörige zu Dauerempfängern der sozialen Transfers (...) zu werden drohten'.

### *Hoe kan een echt politiek debat over Europa op gang gebracht worden, zonder dat de patiënt intussen overlijdt?*

De Europese Unie zette volgens de auteur een belangrijke stempel op dit proces. Ze ontwikkelde een moderniseringsprogramma dat Europa 'fit' voor de wereldmarkt moest maken. En dat in een taal die nauwelijks tegenspraak dulde: 'kenniseconomie', 'flexibilisering', 'employability'. Europese regelgeving ging steeds meer als een transmissieriem fungeren 'zwischen den ihr angehörigen Nationalstaaten, deren Handlungsspielraum schrumpfte, und der Herausforderungen der globalen Ökonomie'. En de inperking van de sociale zekerheid in vrijwel alle lidstaten, onder de neoliberale vlag van de 'eigen verantwoordelijkheid' van burgers, wakkerde de gerechtvaardigde vrees aan voor een 'globalisering' van Europa — 'und damit die Aufgabe traditioneller kultureller and sozialer Standards'.

Hoe dat in de praktijk uitpakt, laat een land als Polen zien. Dat zette, dankzij de marktintegratie, een succesvolle economische achter-

volging van de ‘oude’ Europese lidstaten in, waarvoor de werkende bevolking echter een hoge sociale prijs betaalt: ‘Zwang zur “flexibelen” Existenz, erhöhtes Arbeitsmarktrisiko und zunehmend massenhafte Verwundbarkeit auf dem Markt.’ Een schrale troost is dat ze dat lot deelt met de werknemers in West-Europese landen. Wirsching noemt als voorbeeld Engeland, waar de kloof tussen winnaars en verliezers van de globalisering steeds groter werd. In 2004 ging het land, met Portugal, formeel tot de categorie lagelonenlanden behoren. Ruim 30% van de Britse beroepsbevolking verdient minder dan 60% van het modale inkomen.

Sociale ongelijkheid en de verbreiding van het financiële kapitalisme, concludeert Wirsching, zijn nauw met elkaar verstrengeld geraakt. Europa is geen uitzondering meer en moet, met andere delen van de wereld (Noord-Amerika, Noordoost-Azië) ‘mit der Herausforderung tiefgreifender sozialer und ökonomischer Ungleichheit leben’. Dat laatste is wel erg zwaar aangezet. De explosie van inkomensverschillen in de vs deed zich in Europa bijvoorbeeld niet voor. Maar dat hier een omslag naar groeiende ongelijkheid heeft plaatsgevonden is onmiskenbaar.<sup>4</sup>



#### *De grote zinsbegoocheling*

98 Die toegenomen ongelijkheid in alle EU-landen staat in scherp contrast met de beloften van een economisch en sociaal sterk Europa. Daar is de afgelopen jaren een tweede gegronde reden voor onvrede bijgekomen: de kredietcrisis en de eurocrisis — en vooral de wijze waarop die in Unie-verband worden aangepakt. Daarbij gaat het niet alleen om de sterk oplopende bedragen die zijn verstrekt om Zuid-Europese landen en Europese banken van een dreigend faillissement te redden. Die financiële steun is terecht gekritiseerd als ‘too little, too late’ en leidt bovendien tot gerechtvaardigde ongerustheid in andere EMU-landen over de enorme betalingsverplichtingen die aldus zijn aangegaan. Maar het is waarschijnlijk wel de enige manier

om een uiteenvallen van de muntunie op korte termijn te voorkomen.

Ronduit schadelijk daarentegen is de bezuinigingspolitiek die Europa sinds 2010 is gaan voeren. Griekenland werd, in ruil voor de ontvangen steun, tot draconische ingrepen in salarissen, sociale voorzieningen en publieke investeringen gedwongen. De economische groei zakte zo nog verder in. Nieuwe bezuinigingseisen van EU-zijde en toenemende politieke instabiliteit waren het gevolg. Ook andere Zuid-Europese landen moeten, bij een hoog oplopende werkloosheid, hun uitgaven

### *Ronduit schadelijk is de bezuinigingspolitiek die Europa sinds 2010 is gaan voeren*

drastisch beperken. Deze aanpak is inmiddels over alle eurolanden ‘uitgerold’. Op overheidsrekorten boven de 3% staan hoge boetes en het Fiscaal Verdrag dat dit jaar geratificeerd moet worden, dwingt zelfs een nationaal begrotingsevenwicht af.

De Amerikaanse econoom Paul Krugman, fel criticus van dit beleid van snoeien-in-plaatsvan-groeien, spreekt in zijn recente boek *End This Depression Now!* van ‘the Big Delusion’, ‘de grote zinsbegoocheling’. Als er iemand recht van spreken heeft, is hij het. Krugman waarschuwde al in de jaren negentig dat de EMU een mislukking zou worden (door een gebrek aan Europese fiscale integratie, maar ook door een gebrek aan voldoende arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten). En in een boek met de vooruitziende titel *De grote recessie — en wat ons te doen staat* (1999) wees hij op de omvangrijke risico’s van deregulering van de financiële markten voor de stabiliteit van de wereldeconomie. Het feit alleen al dat regionale financiële crises (destijds in Azië, Zuid-Amerika en Rusland) mogelijk zijn, ‘(moet) iedereen met enig historisch besef de rillingen over de rug doen lopen’.



Het waandenkbeeld waaraan volgens Krugman de Europese Unie anno 2012 lijdt, is tweeledig. Ze betreft allereerst de waarneming van de werkelijkheid. De grote nadruk op het terugdringen en afschaffen van begrotingstekorten suggereert dat tekorten de eigenlijke oorzaak van de crisis zijn. Maar daarvan is geen sprake. Spanje en Ierland, zwaar getroffen door die crisis, hadden hun overheidsfinanciën voorbeeldig op orde. Veel relevanter als crisisvoorspeller zijn de handelstekorten, die de economische krachtsverhoudingen tussen de lidstaten weerspiegelen. Maar dat paste niet in het neoliberale, anti-keynesiaanse denkkader. Zo werd het atypische, al langer met schulden beladen Griekenland tot uitgangspunt van de Europese crisispolitiek gemaakt. ‘Hellenization’ van de eurocrisis, noemt Krugman die interpretatie. Ze heeft de Unie in haar greep gekregen — met alle gevolgen van dien.

Daarmee belanden we bij het tweede symptoom van de grote zinsbegoocheling: blindheid voor de gevolgen van het beleid. Krugman schrijft enigszins wanhopig te worden als hij ziet wat er in Europa (en in een aantal opzichten in de vs) wordt aangericht. Als gevolg van een overspannen bezuinigingspolitiek loopt de werkloosheid op, dalen de investeringen en wordt er ingrijpend op de publieke sector bezuinigd. Ook eurolanden met een laag tekort en een overschot op de betalingsbalans ‘have been engaged in austerity programs of their own, undermining hopes for export growth’. En de historische ervaring dat overheidsschulden alleen goed te beteugelen zijn door een combinatie van groei, inflatie en bezuinigingen, is uit het collectieve geheugen verdwenen. Krugman: ‘it’s economy as morality play, with the extra twist that the sins being punished for the most part never happened’.

Krugman is een klassieke keynesiaan. Hij besteedt weinig aandacht aan de milieu- en energieproblematiek en aan de noodzaak én de mogelijkheden om een groeibeleid daarop af te stemmen (selectieve stimulering van de economie; overheidsinvesteringen in her-

nieuwbare energie). Maar zijn kritiek op het huidige crisisbeleid getuigt van realisme en overtuigingskracht. Realisme in de zin dat hij zich niet in zijn gelijk van vijftien jaar geleden (de euro werkt niet) vastbijt en doorgaan op de ingeslagen weg voorlopig de beste oplossing acht. Zijn overtuigingskracht blijkt waar hij het bezuinigingsbeleid van Europa als contraproductief en asociaal van tafel veegt. Het boek doet je beseffen dat het debat over die koers hier op een griezelig laag pitje staat. Nederland (inclusief de PvdA) gaat akkoord met genoemd verbod op een begrotingstekort — een maatregel die

### *Krugman waarschuwde al in de jaren negentig dat de EMU een mislukking zou worden*

vroeger alleen door rechts in de vs werd bepleit. En commentatoren roepen partijen op om, hoe impopulair ook, hard te bezuinigen. Terwijl het van veel meer moed zou getuigen om de gevaren van zo’n beleid aan de orde te stellen.

*End This Depression Now!* draagt een hele kist munitie aan voor zo’n debat. Zoals Krugman schrijft: ‘Compromise, if you must, on the policy — but never on the truth.’



#### *Een technocratisch bolwerk*

Alsof dit alles nog niet genoeg is, moet nog een derde reden voor ernstige ontevredenheid over de huidige Europese samenwerking worden genoemd. Het betreft het ‘democratisch tekort’ van de Europese Unie, zoals het probleem met veel gevoel voor understatement pleegt te worden aangeduid. Het komt uitgebreid aan de orde in *The End of the West. The Once and Future Europe* van de Britse historicus en voormalig Labour- en SDP-politicus David Marquand. Het boek is een vurig pleidooi voor verdere Europese integratie; voor samenwerking tussen landen die een verle-

den van culturele en religieuze verscheidenheid delen en die in een sterk veranderde wereld alleen gezamenlijk invloed zullen kunnen uitoefenen.

Marquand besteedt veel minder aandacht dan Wirsching en Krugman aan de problematische economische en sociale ontwikkeling van Europa in het algemeen; wél aan de muntunie die volgens hem roekeloos, want zonder voorafgaande politieke integratie, werd aangegaan. En hij legt, terecht, veel nadruk op het succes van de uitbreiding van de Unie — in het vorige decennium zelfs met tien ex-communistische landen. Europese samenwerking blijkt, met alle problemen die er zijn, een ‘astonishingly successful agent of democratization’ te zijn. De veranderingen in de betreffende lidstaten vonden zelfs zo snel en zo vreedzaam plaats, dat we bijna zouden vergeten dat ze bij toetreden bankroet waren en in enkele gevallen zelfs nauwelijks democratische ervaring hadden.

Eigenlijk, schrijft hij, hangt er maar één grote schaduw over het voorstel tot uitbreiding in oostelijke richting: de weigering van Commissie en regeringsleiders om het aan de burgers van de Unie zelf voor te leggen. Instemming van het Europees Parlement (en op nationaal niveau) vond men wel genoeg. Zo werd de kans gemist om in een publiek debat over de pro’s en contra’s en over het karakter van het Europees project echte maatschappelijke steun voor de uitbreiding te verwerven. ‘It did not occur to the old member governments (...) or to the Brussels technocrats (...) to consult the citizens of the Union they were transforming and in whose names they claimed to be acting.’ Met als gevolg: ‘a resounding victory for democracy and the rule of law — achieved in a scandalously undemocratic way’.

Het gaat daarbij, zo laat de auteur zien, om veel meer dan een incident. De Europese samenwerking, succesvol en waardevol als ze is, heeft van het begin af aan een sterk technocratische inslag gehad. Haar grondleggers, Jean Monnet voorop, combineerden visionaire, humanistische gekleurde opvattingen met de bereidheid

tot het sluiten van compromissen. Maar van de alledaagse politieke strijd en het heftige publieke debat hielden ze zich verre. Ze veronderstelden dat de Europese integratie zich inktvlekgevijs, via economische groei en verhoging van de levensstandaard, zou verspreiden. Die houding is volgens Marquand kenmerkend voor *Brussels village*. De Commissie trekt nog altijd technocraten aan ‘like jam jars attract wasps’.

Marquand heeft groot gelijk met zijn kritiek op de Europese Unie als een technocratisch bolwerk. Des te merkwaardiger is het dat hij Europa, vanwege de muntunie die hij zonder

## *De Europese samenwerking heeft vanaf het begin een sterk technocratische inslag gehad*

fiscale integratie ten onder ziet gaan, in hoog tempo blijkt te willen omvormen tot een federale staat. We hebben in dit deel van de wereld een ingreep nodig ‘comparable to the one that took place in North America 220 years ago’ — evenals politieke hervormers van het formaat van Hamilton en Madison. Maar waar haalt Marquand die vandaan? Toch niet uit de Europese Commissie? Hij bepleit een gedecentraliseerde Europese staat naar Zwitsers model. En dat terwijl de belangrijkste reden die hij voor die staatsvorming aanvoert, namelijk de eurocrisis, juist tot verregaande, centralistische ingrepen in het budgetrecht, de organisatie van de publieke sector en zelfs de arbeidsverhoudingen van lidstaten blijkt te leiden.

Weinig overtuigend zijn ook de concrete voorstellen die Marquand voor verdere democratisering van de huidige Europese Unie doet. Rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Commissie en invoering van Europa-brede referenda: ze doen, los van een bredere versterking van de democratie, nogal populistisch aan en roepen de vraag op of de schrijver ze in zijn eigen land ingevoerd zou willen zien. Ze zullen

in ieder geval niet de gezamenlijke politieke openbaarheid en betrokkenheid (de 'demos') creëren waarop een echte Europese democratie is aangewezen. Zoals ze ook geen eind zullen maken aan de suprematie van de Europese Raad van regeringsleiders, waarin grote EU-landen hun deals sluiten en kleinere lidstaten (en eigenlijk alle parlementen) het nakijken hebben.

Overigens, en wellicht ter geruststelling: de politieke unie waarover ook dezer dagen veelvuldig gesproken wordt, zal er niet komen. Zoals oud-DNB-bestuurder Szasz in Roel Janssens interviewbundel *De euro* opmerkt: '(zo'n) politieke unie zou alleen kunnen werken als de monetaire unie de bekroning van een politiek proces was geweest, het sluitstuk van economische convergentie.<sup>5</sup> Nu voor de omgekeerde weg is gekozen, resteert knutselwerk. Een Europese minister van financiën bijvoorbeeld die (in ruil voor democratisch strooigoed als een rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter) lidstaten voortaan rechtstreeks tot de orde kan roepen. Misschien een manier om de euro overeind te houden — maar wel een voortzetting van de technocratie met andere middelen.



#### *De EMU als motor van een liberaal Europa*

Een Europese Unie die meer ongelijkheid heeft helpen bewerkstelligen, die zich in een eenzijdige, sociaal en economisch schadelijke bezuinigingspolitiek verliest en die grote democratische mankementen vertoont: houden die gebreken ook met elkaar verband? Het antwoord luidt, zonder in eenzijdige, monocausale verklaringen te hoeven vervallen, bevestigend. Ze kunnen niet los gezien worden van de belangrijke verschuiving die zich in de jaren tachtig en negentig in West-Europa heeft voorgedaan: de overgang van een sociale markteconomie naar een agressiever, sterk financieel georiënteerd kapitalisme — met de Europese Unie als belangrijke katalysator. Vooral de 'Europeanen' in de sociaal-democratische partijen keken daar in de betreffende periode heel

anders tegenaan. Ze beschouwden de Unie juist als een effectief wapen tegen het harde, rechtse liberalisme dat in de vs en Groot-Brittannië aan de macht was gekomen — en dat ook op het vasteland aan invloed won. Met Jacques Delors als voorzitter van de Commissie (1985-1995) en meer dan een handvol sociaal-democratische premiers, leken de politieke voorwaarden voor bestrijding en matiging van dat liberalisme vervuld.

Dat blijkt achteraf een grote vergissing (respectievelijk een gemiste kans) te zijn geweest — op nationaal niveau, waar een marktvriendelijk

### *De politieke unie waarover dezer dagen veelvuldig gesproken wordt, zal er niet komen*

Derde Weg-beleid sterk aan invloed won, maar ook in Brussel en Straatsburg zelf. Zeker, op sommige terreinen (consumentenbescherming, de rechtspositie van vrouwen, het milieu) werd vooruitgang geboekt. Maar daar stond heel veel tegenover. Van deregulering van financiële markten tot een ongeremde concurrentiestrijd om de laagste belastingen op kapitaal. Van een volledig vrijgegeven, door het bedrijfsleven geregisseerde arbeidsmigratie tot privatisering en marktwerking in en rond de publieke sector. In dit doen en laten van de Europese Commissie zat (net als in de uitspraken van een uiterst activistisch Hof van Justitie) een duidelijk patroon. Met het Verdrag van Maastricht (1992) was het vrije economische verkeer, zonder vergelijkbaar sociaal tegenwicht, tot uitgangspunt van de Unie verheven. Dat het Europees Parlement in sommige gevallen erger wist te voorkomen, doet aan die conclusie niets af.

Het liberale karakter van de Unie is vervolgens verder versterkt door de invoering van de euro. Die bracht, zo is afgelopen jaren gebleken, naast meer welvaart ook grote financiële en

economische risico's met zich mee. Ze heeft de economische en sociale beleidsvrijheid op nationaal niveau sterk ingeperkt en de invloed van de financiële markten doen toenemen. En nu de eurocrisis is uitgebroken legt het Europese bestuur de getroffen landen gedetailleerde en politiek uiterst gevoelige maatregelen op, met alle gevolgen van dien voor de legitimiteit van de democratie. Deze opeenhoping van economische, sociale en politieke problemen is treffend geanalyseerd door de Duitse politicoloog en Europa-kenner Fritz Scharpf — in een lezing die hij ruim een jaar geleden bij de London School of Economics hield, onder de titel *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*.

Scharpf verbaast zich over alle economen die het uitblijven van economische convergentie binnen de eurozone een onverwachte ontwikkeling noemen. Zo onverwacht was ze niet. Sterker nog: de euro zelf heeft de onderlinge verschillen en de instabiliteit van de eurolanden aanzienlijk doen toenemen. Waar voorheen op nationaal niveau (via de koers van de eigen munt en de hoogte van de rente) bijgestuurd kon worden, gold nu een uniform, door de Europese Centrale Bank gedictieerd monetair beleid. Dat heeft bijgedragen aan de oververhitting van Zuid-Europese economieën, zoals het ook het herstel van de betrokken landen mede belemmert. De EMU, schrijft Scharpf, 'has been the systemic cause of destabilizing macroeconomic imbalances that member states found difficult or impossible to counteract with their remaining policy instruments'.

102 Dat wil niet zeggen dat nationale overheden geen sociaaleconomisch beleid meer kunnen voeren. Maar met het verlies aan fiscale en monetaire autonomie beperkt die beleidsruimte zich grotendeels tot het terrein van de zogenoemde *supply economics*: meer en beter onderwijs, maar vooral bezuinigen op de sociale zekerheid, flexibilisering van de arbeidsmarkt en vergroting van de inkomensverschillen. Anders gezegd: inleveren op je sociale doelstellingen als overgebleven middel om je concur-

rentiepositie te verbeteren. Duitsland, laat Scharpf zien, wist op deze manier ten tijde van de regering-Schröder zijn economie inderdaad te versterken. Maar wel op kosten van de eigen werkende bevolking en, niet te vergeten, van de Europese buurlanden — omdat zo'n beleid de binnenlandse vraag en daarmee de import beperkt. *Beggar-thy-neighbor* zoals dat in economische leerboeken wordt genoemd.

Na het uitbreken van de eurocrisis heeft deze door de EMU uitgelokte wedloop om de laagste overheidsuitgaven en de minste sociale bescherming een ronduit pervers aanzien gekregen. In ruil voor financiële steun (mede verstrekt vanwege de risico's die Duitse en Franse banken lopen) worden Zuid-Europese landen door de Unie gedwongen tot omvangrijke — en economisch uiterst schadelijke — bezuinigingen en tot drastische ingrepen in de publieke sector en op de arbeidsmarkt. Aan twee aspecten van dit hervormen-op-bevel besteedt Scharpf extra aandacht. Hij wijst erop dat de 'Excessive Imbalance Procedure' die ingrijpen door de Europese Commissie mogelijk maakt, geen beperkingen kent. De Commissie kan alle soorten aanpassingen eisen, 'including areas like labor relations, education or health care that have been explicitly protected against European legislation in successive versions of the Treaties'.

Dit soort machtsmisbruik maakt een tweede probleem nog ernstiger dan het al is: de ondermijning van de democratie in de betreffende landen. Monetaire politiek, inclusief devaluatie van de eigen munt, was vroeger ook een pijnlijke aangelegenheid. Maar ze was minder gepolitiseerd en trof iedereen. En vooral: ze had snel en zichtbaar resultaat. Vergelijk dat met het beleid dat nu in Griekenland en andere schuldenlanden wordt gevoerd. Het lokt begrijpelijkerwijs woede, vervreemding en cynisme uit. Margaret Thatcher, schrijft Scharpf, voerde indertijd in Engeland ook een keihard hervormingsprogramma door. Maar de Engelsen beslisten er zelf over en het was haar eigen, jarenlang aan politieke strijd onderworpen programma. De maatregelen waarmee de

Unie nu de euro denkt te redden ‘may not only undermine democracy in EU member states but endanger European integration itself.’



*Naar een sociaal Europa?*

Welke politieke conclusies moeten we trekken uit de deprimerende toestand waarin de Europese Unie is beland? Voortgaan op de ingeslagen weg, zo heeft het voorgaande hopelijk duidelijk gemaakt, is even onverantwoord als uittreden uit de Unie en/of de euro opblazen. Europa zal, doortastend maar voorzichtig, een weg tussen deze twee uitersten moeten zien te vinden.

Om te beginnen zal het huidige crisisbeleid op ten minste twee belangrijke punten moeten worden bijgesteld. De grote discretionaire vrijheden die aan Europese autoriteiten zijn toegekend om noodlijdende eurolanden in het gareel te krijgen, leiden tot ongecontroleerde machtsuitoefening en ondergraven de nationale democratie. Aanwijzingen voor de maximale omvang van overheidstekorten zijn te billijken; gedetailleerde beleidsopdrachten zijn dat niet. Dat laatste geldt ook voor de verregaande bevoegdheden van het nieuwe Europese noodfonds, waarmee regeringen gemaakt en gebroken kunnen worden. Het fonds krijgt aldus de rol toebedeeld ‘van rechter en beul, zonder dat de nationale kiezers er aan te pas komen’, schrijft Menno Tamminga terecht. Wie de democratie serieus neemt, ontkomt niet aan aanpassing van het verdrag op dit punt.<sup>6</sup>

Daarnaast moet de bezuinigingsdrift waarin de Unie is vervallen, dringend ingetoomd worden. Vermindering van de overheidsschulden is onvermijdelijk, maar de kracht en het tempo waarmee dat nu gebeurt, zijn sociaal en economisch onverantwoord. In plaats van het Stabiliteitspact in crisistijd tijdelijk te verruimen, ging het Europese bestuur tot aanscherping over. Dat getuigt van een schrijnend gebrek aan gezond verstand, zo hebben economen van uiteenlopende politieke kleur — ook in Nederland — aangetoond. Oud-minister van Financiën en VVD-lid Witteveen bijvoorbeeld, die de Unie

verwijt de beproefde regel van het ‘structurele’ (voor de crisis gecorrigeerde) begrotingstekort terzijde te schuiven. En econoom en PvdA-lid Van Wijnbergen, die het verzet van Zuid-Europeanen tegen de kaalslag van hun economie en samenleving volledig gerechtvaardigd acht: ‘Tsirpas heeft gelijk.’<sup>7</sup>

Nog vóór de invoering van de euro, in 1997, waarschuwde vakgenoot (en partijgenoot) Jan Pen al voor zo’n bezuinigingsreflex. Het Stabiliteitspact dat Duitsland, geschrokken van de toeloop tot de EMU, Europa wilde opleggen, zou volgens hem een terugval in het vooroorlogse beleid betekenen. Het inzicht van Keynes dat de overheid in crisistijd de uitgaven moet verhogen of de belastingen moet verlagen (of op z’n minst door moet gaan met uitgeven) wordt met een

### *In crisistijd het Stabiliteitspact niet verruimen maar aanscherpen, getuigt van een schrijnend gebrek aan gezond verstand*

pact dat begrotingstekorten juist met hoge boetes bestraft, terzijde verschoven. Verdieping van de crisis zal het onvermijdelijke gevolg zijn. Pens conclusie: ‘Het is een dom beleid geïnspireerd door de anti-keynesiaanse waan van de dag, maar juist daarom geloof ik dat de staatslieden in de volgende eeuw wel wijzer zullen zijn.’<sup>8</sup> Hopelijk komt die voorspelling, nu de effecten van zo’n beleid zichtbaar worden, binnenkort alsnog uit.

Tot zover het lopende beleid inzake de eurocrisis en wat daaraan dringend veranderd moet worden. Maar minstens zo belangrijk is het functioneren van de muntunie op langere termijn. De onherstelbare constructiefout die die Unie aankleeft (invoering zonder de fiscale dekking van een Europese federale staat) maakt van de euro geen onvermijdelijke mislukking, maar dwingt tot het inbouwen van flexibiliteit en het aanbrengen van vluchtgangen —

inclusief de optie van een euro van meerdere snelheden, respectievelijk van het uittreden van eurolanden. Het gangbare standpunt dat het eurolidmaatschap ‘voor eeuwig’ is aangegaan, getuigt nu precies van de technocratisch blindheid die Europa de afgelopen decennia is gaan opbreken. Zoals het ook volledig voorbijgaat aan het feit dat menig lidstaat van de Europese Unie de euro helemaal niet nodig blijkt te hebben.

En dan is er het overkoepelende vraagstuk van de opmars van het financiële kapitalisme. Het heeft de financiële instabiliteit in de wereld vergroot, de economie in de ban van snelle winsten en hoge dividenden gebracht en de financiële markten grote, democratisch niet controleerbare politieke macht gegeven — zoals we bij de eurocrisis dagelijks ervaren. Maar ze heeft ook de sociale kwetsbaarheid en de ongelijkheid doet toenemen. Dat alles raakt Europa in het hart. De Europese samenwerking zoals die na de Tweede Wereldoorlog (en een economische wereldcrisis) tot ontwikkeling kwam, stond sterk in het teken van de opbouw van een type markteconomie dat economische en sociale vooruitgang aan elkaar koppelt en duidelijke grenzen aan het bereik van de markt stelt.

We zullen, in veranderde omstandigheden, ruimte voor dit ‘Rijnlandse’ model moeten terugveroveren — in het besef dat de cohesie en de externe invloed van Europa sterk afhangen van wat in de tweede helft van de vorige eeuw haar grote kracht werd: de combinatie van culturele verscheidenheid, een sociaal gebonden, gedifferentieerde economie, en democratie.

104 Een breed politiek debat over dat onderwerp is dringend gewenst. Maar komt het ook op gang? Een van de weinigen die de stilte tot nu toe heeft doorbroken is Frank Vandenbroucke. In zijn oratie als hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel heeft hij omschreven hoe ‘het Europese project’ gered zou kunnen worden.<sup>9</sup> Hij wijst op de grote sociale ongelijkheid binnen de Unie en noemt ‘wederkerigheid’ onmisbaar voor een Europees crisisbeleid. In dat kader pleit hij voor stimulering van de economie van sterke eurolanden. Op termijn zouden in het kader van

het ‘sociale Europa’ normen voor, bijvoorbeeld, minimale inkomensbescherming en scholingsrechten geformuleerd moeten worden. Lidstaten dienen dan, in ruil voor Europese steun op deze terreinen, hun voorzieningen zo effectief mogelijk te organiseren. Een sociale unie acht Vandenbroucke ‘een overlevingskwesitie, net zoals een begrotingsunie (dat) is’.

### *Waarom zou de EU op sociaal gebied überhaupt een sterk coördinerende rol moeten krijgen?*

Het is een scherp en op onderdelen overtuigend verhaal. De econoom en oud-s.p.a-politicus heeft gelijk dat het huidige Europese crisisbeleid onvoldoende wederkerigheid kent — zoals hij ook terecht stimulering van de economie en hulp aan landen met hoge werkloosheid bepleit. Maar zijn pleidooi voor een sterk sociaal Europa als complement van de EMU roept ook grote vragen op. Hij noemt Fritz Scharpf ‘deterministisch’ en een ‘pessimist’, maar gaat geheel voorbij aan diens plausibele stelling dat de muntunie, inclusief Stabiliteitspact, de beleidsvrijheid van de eurolanden drastisch inperkt en tot voortgaande ‘flexibilisering’ van sociale rechten dwingt. Onduidelijk blijft waarom de Europese Unie op sociaal gebied überhaupt een sterk coördinerende rol moet krijgen. Is ze daarvoor geëquipeerd? En zou het overigens in de huidige verhoudingen niet vooral neerkomen op coördinatie in neerwaartse richting?

Verder valt op dat in de oratie de bredere economische context buiten beschouwing blijft. Waarom geen verband gelegd tussen de eurocrisis en de eerdere regionale financiële crises die Paul Krugman al ‘de rillingen over de rug’ deden lopen? Waarom geen nadere analyse van een economisch systeem dat de sociale ongelijkheid, zoals Wirsching laat zien, vergroot en dat de opbrengsten van economisch herstel zeer

onrechtvaardig verdeelt? Waarom de ondergraving van de democratie niet aan de kaak gesteld? ‘De sociale dimensie’, schrijft Vandenbroucke, ‘is de ziel van het Europees project.’ Dat is, zeker vanuit sociaal-democratisch gezichtspunt, een te beperkte omschrijving. Vanaf het begin van de Europese Gemeenschap is het doel veel breder geweest: een maatschappelijk ‘ingebodde’, democratisch bijgestuurde economie.

‘Europa is meer dan markt en munt’, zo luidde de leuze van de Partij van de Arbeid bij menige Europese verkiezing. Ze vraagt in het licht van de hierboven beschreven ontwikkelingen om aanzienlijke aanscherping. ‘Europa wordt bedreigd door markt en munt’ komt al veel dichterbij de werkelijkheid. Hopelijk gaat de PvdA, die de kiezer heeft beloofd om eerlijk over Europa te zullen zijn, die boodschap in de verkiezingscampagne luid en duidelijk uitdragen. ‘Compromise, if you must, on policy, but never on the truth.’

#### Noten

- 1 Vgl. de beroemd geworden studie van de historicus Alan Milward: A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londen, 1992.
- 2 A. Supiot, ‘Under Eastern Eyes’, in: *New Left Review*, 73, januari/februari 2012, pp. 29-36. Het citaat van Amartya Sen ontleen ik aan: M. ten Hooven, ‘De Europese leegte’, in: *De Groene Amsterdammer*, 19 januari 2012.
- 3 Vgl. P. Schnabel, ‘Weinig steun voor de euro’, in *Het Financieele Dagblad*, 23 mei 2012.
- 4 Vgl. voor deze algemene trend: *Divided we stand. Why inequality keeps rising*, Parijs, OEC D, 2011. De toename van de inkomensongelijkheid is in Nederland geringer dan in andere westerse landen. Maar de loonontwikkeling blijft ook hier structureel achter bij de winsten. En de vermogensongelijkheid ligt juist boven het westerse gemiddelde. ‘Gesteld’, aldus onderzoeker Van Bavel, ‘dat je als ruwe maatstaf de *Quote 500* zou nemen dan blijkt dat vijfhonderd huishoudens nu ongeveer 10% van het totale private vermogen in Nederland bezitten. In 1977 was dit aandeel nog 6%. Veel grote vermogens zijn ook buiten het bereik van de Belastingdienst gekomen. B. van Bavel, *Vermogensongelijkheid terug op de agenda*, [www.socialevraagstukken.nl/site/2011/09/06](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/09/06).
- 5 R. Janssen, *De euro. Twintig jaar na het Verdrag van Maastricht*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2012, p. 162.
- 6 M. Tamminga, ‘Europa verdooft zich. Dat gaat geld kosten’, in: *NRC Handelsblad*, 3 juli 2012. Zie ook de bijdragen van oud-PvdA-Kamerlid Arie van der Hek over dit onderwerp op de website van de Wiardi Beckman Stichting: [www.wbs.nl](http://www.wbs.nl). Voor deze schending van democratische uitgangspunten bestaat bij politieke partijen, ook in Nederland, nauwelijks belangstelling. Hetzelfde geldt voor de uiteenlopende bezuinigingsregimes waaraan grote en kleinere lidstaten (Spanje respectievelijk Griekenland) door de Unie worden onderworpen. In andere gevallen noemen we dat discriminatie of rechtsongelijkheid.
- 7 H. J. Witteveen, ‘Nieuwe Europese begrotingsregels verergeren de recessie’, in: *NRC Handelsblad*, 8 maart 2012; S. van Wijnbergen, ‘Tsipras en waarom hij gelijk heeft’, in: *NRC Handelsblad*, 26 mei 2012.
- 8 J. Pen, ‘Is de euro goed voor ons?’ in: *Tirade*, jaargang 41 nr. 367, januari/maart 1997, pp. 191-201. Ook in WBS-verband werd kritische aandacht besteed aan deze beoogde aanscherping van het Verdrag van Maastricht. Zie: A. Metten/B. van Riel, *De strijd om de EMU. Economisch beleid aan banden?*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1996; P. de Grauwe, ‘Convergentiedynamiek op weg naar de EMU’ en W. Buiters, ‘Europa kan Maastricht overleven’, in: *SE-D*, jaargang 53 nr. 7/8, 1996, pp. 421 — 426 resp. pp. 411-416. Vgl. ook: P. Kalma, ‘EMU-religie zal Europese bevolking geen zegen brengen’, in: *de Volkskrant*, 23 november 1996.
- 9 F. Vandenbroucke, *Europa: de sociale uitdaging*. Oratie ter gelegenheid van zijn benoeming tot hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam (in verkorte vorm uitgesproken), [www.wbs.nl/nieuws-agenda/nieuws/inaugurele-rede-frank-vandenbroucke](http://www.wbs.nl/nieuws-agenda/nieuws/inaugurele-rede-frank-vandenbroucke). Een beknopte versie verscheen in het vorige nummer van *SE-D*: ‘De Europese Unie zal sociaal of niet zijn’, in: *SE-D* 2012/6, pp. 51-61.

Ik houd van kalme, trage, langzame literatuur (rijnaak), maar ik lees ook graag over opwinding, bedrog, geweld, overspel, elegante smeerlapperij (sleeptboot). De Russische arts en schrijver Anton Tsjechov reisde in 1890 per trein naar Sachalin, negenduizend kilometer. Hij passeerde de rivier de Wolga en schreef daarover naar huis: 'Erg mooi zijn de sleeptboten, die vier à vijf vrachtschepen voorttrekken. Net een jonge, elegante intellectueel die er vandoor wil gaan en die bij zijn jaspanden wordt tegengehouden door de Kenau waar hij mee getrouwd is en door haar moeder, haar zuster en haar grootmoeder.'

Een andere Russische schrijver, Paustovskij, schrijft over een dode loods die op een boot naar het kerkhof wordt gebracht. Ze varen over de Svir, een onstuimige rivier die door zijn talrijke stroomversnellingen niet zonder hulp te bevaren is. Langs de oever wonen de collega's van de dode, overal wordt aangelegd, overal klinken klaagliederen. Omdat ik bijna iedere avond op het journaal klaagliederen hoor zingen, die ik niet versta, ben ik blij dat ik nu eens lezen kan wat ik hoor. 'Kijk nog eens naar de Svir, vadertje, kijk nog eens een laatste maal, de steile oevers zijn nog slechts verdroogde bloedkorsten en de rivier is boordevol van onze vrouwentranen. Ach, waarom heeft de dood je zo voortijdig bezocht? Ach, waarom branden langs de hele Svir dodenkaarsen?'

Ik had een vriend die veel gelezen had, maar door een speling van het lot nooit iets van Toergenjev. Wel veel van Dostojevski. Nu is het zo dat er veel schrijvers zijn die niets van de opwinding van Dostojevski moeten hebben en in het gekibbel daarover altijd met Toergenjev aankomen. Maar mijn vriend is daarvan niet op de hoogte, hij heeft geen partij gekozen, geen keuze gemaakt, het is toeval.

Toen hij me geld had geleend om een motorfiets te kopen, een Ducati, heb ik hem bij het terugbetalen Faust en andere verhalen van Toergenjev cadeau gegeven. Later schreef hij me: 'Superieure literatuur'. Dat stond op de flap en hij was het ermee eens. Hij was blij dat hij me het geld had geleend, anders was Toegenjev aan zijn neus voorbij gegaan. Ik maakte een gedicht voor hem.

*Met een zekere regelmaat  
(maar onafwendbaar)  
verschijnt er in onze literatuur  
een jonge krullenbol  
die zegt dat er in de poëzie  
meer fanfare,  
meer bravoure  
moet komen,  
en in de roman  
meer straatrumoer.*

*Ik geloof daar niets van,  
ik lees rustig door,  
verhalen van Toergenjev,  
geen rumoer te bekennen.*

A.L. SNIJDERS