

Redactioneel

Alles beter doen

Kees van Kersbergen en Willem Trommel laten in dit nummer op verschillende manieren zien dat het bijna eerder ondanks dan dankzij de politiek is dat de samenleving blijft functioneren. De politiek wil telkens alle instituties en voorzieningen op z'n kop gooien. Het lijkt alsof ook hier weer het vaak aangehaalde citaat van de Italiaanse schrijver Di Lampedusa geldt: 'Als we willen dat alles blijft zoals het is, moet alles anders.'

Tegelijkertijd laten in dit nummer zowel de artikelen over het inmiddels wereldberoemde boek van Thomas Piketty als de artikelen over stress op het werk en slechte arbeidsomstandigheden in Nederland zien, dat niks doen niet te verdedigen is. De welvaartsverdeling is scheef en groeit bij onveranderd beleid schever; veel werk maakt ziek en maakt bij onveranderd beleid zieker.

In dat perspectief, van grote noodzaak om te veranderen in de wetenschap dat veel ambities toch niet goed uitpakken, past een politieke partij wel enige innerlijke rust. Wat zouden kiezers meer waarderen: een club die bij de eerste tegenwind alles en iedereen ter discussie stelt of een club die, for better or worse, het oog op de horizon houdt? Ruud Koole geeft daarvoor in een analyse van de laatste twee verkiezingen een paar nuttige tips.

Bewaak de onafhankelijkheid van de Eerste Kamer

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D

De Partij van de Arbeid heeft het instituut Eerste Kamer nooit enthousiast omarmd. Het standpunt dat de Eerste Kamer moet worden opgeheven is weliswaar verlaten, maar de verhouding blijft soms moeizaam. Dat wordt voelbaar als de PvdA onderdeel vormt van de regering en vooral als het kabinet geen meerderheid heeft in de senaat, zoals nu het geval is.

Ik kan me ook wel iets voorstellen bij dit ongemak. De senaat wordt in de huidige situatie een politieke machtsfactor, terwijl de invloed van de kiezers op de samenstelling van de Eerste Kamer uiterst beperkt is. De partij draagt kandidaten voor, het congres stelt de lijst vast en uiteindelijk kiest een beperkt aantal leden van de Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer. Hoewel binnen de partij nadrukkelijk is afgesproken dat deze leden de vastgestelde lijst volgen, kunnen zij daarvan afwijken en een voorkeursstem uitbrengen. En dat gebeurt ook regelmatig – ook bij de andere partijen. Deze situatie schuurt met ons beginselprogramma: ‘Alle politieke macht moet gebaseerd zijn op een mandaat van de kiezers.’

De politieke macht van senatoren berust in het gunstigste geval op een mandaat van het partijcongres, de kiezer komt er niet aan te pas. Wat mij betreft zou het mandaat van de Eerste Kamer versterkt kunnen worden door de leden rechtstreeks te laten kiezen. Het bezwaar dat de Eerste Kamer daarmee een kopie van de Tweede Kamer zou worden deel ik niet. Essentieel is dat voor kiezers duidelijk is dat zij hun stem uitbrengen op verte-

genwoordigers met een specifieke functie: het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving.

Precies die functie wordt in de op het laatste partijcongres vastgestelde statuten onderuitgehaald. In deze statuten is onder meer opgenomen dat kandidaten voor de Eerste Kamer een eventueel regeerakkoord moeten onderschrijven. Deze eis bindt senatoren nauwer aan de partij, maar is de doodsteek voor het instituut Eerste Kamer. De senaat wordt hiermee een verlengstuk van de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer is in 1815 onder meer ingesteld ‘ten einde alle overijling in de raadplegingen te voorkómen, [en] in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen’. Wat mij betreft ligt de waarde van de Eerste Kamer bijna twee eeuwen later nog steeds in deze overwegingen. De Eerste Kamer fungeert als ‘laatste toets’. Wetsvoorstellen die echt niet door de beugel kunnen moeten door de Eerste Kamer verworpen kunnen worden.

Natuurlijk zit iedereen namens zijn of haar partij in de Kamer en zijn Eerste Kamerleden ook loyaal aan hun partij, maar voor de specifieke functie van de senaat is een zekere onafhankelijkheid vereist. Het onderschrijven van een regeerakkoord staat daar haaks op. Het is bovendien in strijd met het grondwettelijk mandaat van Eerste Kamerleden om te oordelen zonder last.

Het is het één of het ander. Als er geen behoefte is om de kwaliteit van wetgeving te toetsen moet de Eerste Kamer worden opgeheven. Als die er wel is moeten senatoren hun werk ook kunnen doen, zonder gebondenheid aan een regeerakkoord. Puntje voor het volgende congres?

Twee diepterecords

De twee verkiezingsnederlagen op rij zijn hard aangekomen bij de PvdA. Duiding op drie niveaus is mogelijk: structureel, conjunctureel en incidenteel. Niet elk niveau is even goed bij te sturen.

RUUD KOOLE

Redacteur S&D en hoogleraar politieke wetenschappen

De uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement was voor de PvdA opnieuw niet best: minder dan 10% van de stemmen. Dat is nog minder dan het abominabele resultaat in 2009, toen de PvdA de helft van haar kiezers verloor en slechts 12% van de stemmen wist te verwerven. Het bedroevende resultaat kwam echter niet onverwacht, zeker niet wanneer we de uitslag van de laatste raadsverkiezingen erbij nemen. Nog maar net 10% stemde in maart dit jaar op de PvdA (het slechtste resultaat ooit bij dergelijke verkiezingen).

Zeker, de tijd van echt grote partijen is al geruime tijd voorbij. En het kost de PvdA, net als veel van haar zusterpartijen in Europa, al langer moeite om als volkspartij zowel de lagere inkomensgroepen als de middenklasse aan zich te binden, ook al blijft dat haar klassieke opdracht. De groeiende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden heeft het voldoen aan de opdracht nog eens bemoeilijkt. Maar ondanks die lastige positie wist de PvdA het laatste decennium soms ook nog redelijke resultaten te boeken: bij de Europese verkiezingen in 2004 bijna 24%, bij de raadsverkiezingen in 2006 eenzelfde percentage. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012 werd ruim 24% behaald.

De twee diepterecords van dit voorjaar zijn op veel manieren te duiden en dat is dan ook gebeurd. Om enige ordening in die duiding

aan te brengen zal ik hier onderscheid maken tussen drie soorten verklaringen, die ik gemakshalve 'structurele', 'conjuncturele' en 'incidentele' verklaringen noem. Dat onderscheid kan behulpzaam zijn voor de PvdA bij het zoeken naar manieren om uit de electorale put te geraken.

Structurele verklaringen

De verkiezingen dit voorjaar voor gemeenteraden en voor het Europees Parlement zijn voorbeelden van wat politicologen 'second-order national elections' noemen: verkiezingen die in de ogen van kiezers van minder belang zijn, met name omdat de nationale machtsvraag (welke partij wordt de grootste en krijgt daarvoor het initiatief om het volgende kabinet te vormen?) niet aan de orde is. Daardoor blijven kiezers eerder thuis of zien ze af van een strategische stem. Hoezeer het ook waar is dat het Europees Parlement de laatste jaren aan bevoegdheden en daarmee aan belang heeft gewonnen, en hoeveel groter het takenpakket van de gemeenteraden ook zal worden door de aanstaande decentralisaties op het sociale terrein — wanneer dat door de kiezers niet wordt herkend en er in hun ogen minder op het spel staat dan bij nationale verkiezingen, voelen zij zich 'vrijer' in hun stemkeuze.

Daar komt nog eens bij dat het dit voorjaar om ‘midterm second-order elections’ ging, omdat zij niet plaatsvonden vlak voor echte nationale verkiezingen. Daardoor neemt de ‘vrijheid’ bij de verkiezingen nog eens toe en bijgevolg ook de kans op versplintering van de resultaten. Een lage opkomst en een verschuiving van stemmen van de grootste partijen ter linker- en ter rechterzijde naar andere partijen (bij raadsverkiezingen ook lokale) is het gevolg. Dat laatste komt omdat het waarschijnlijk is dat de grootste partijen van respectievelijk het linkse en het rechtse blok bij de vorige nationale verkiezingen stemmen hebben gewonnen van andere partijen in hun eigen blok. Nogal wat kiezers stemmen bij nationale verkiezingen ‘strategisch’ op de partij die kans maakt de grootste te worden van het eigen blok, om zo te voorkomen dat de leidende partij in het andere blok uiteindelijk de grootste van alle partijen wordt en het initiatief krijgt bij de kabinetsformatie. Hoe gepolariseerder de nationale verkiezingscampagne, des te meer kans dat dit effect optreedt. Op het moment dat er een nek-aan-nekrace lijkt te ontstaan tussen de leidende partij ter linkerzijde en de leidende partij ter rechterzijde, zuigen die partijen hun concurrenten in hun eigen blok electoraal leeg.

Grote partijen hebben er dus belang bij om de campagne als een nek-aan-nekrace voor te stellen. Maar dan moet je als partij door de kiezers natuurlijk wel gezien worden als de partij die de grootste kans maakt om in het eigen blok de grootste te worden. Lange tijd was de PvdA vanzelfsprekend de kandidaat voor de leidende positie op links. Maar in 2012 ging dat maar net goed. De SP van Roemer dreigde de PvdA van die positie te stoten, maar door keepersgeluk en een goede campagne wist een inhoudelijk overtuigende Samsom de PvdA te positioneren als leidende partij op links. In een gepolariseerde campagne werd de PvdA – op het nippertje weliswaar – neergezet als dé partij die de VVD van Rutte zou kunnen tegenhouden; en andersom deed de VVD van Rutte hetzelfde. Beide partijen profi-

teerden daarvan, vooral ten koste van hun concurrenten in het eigen blok. Zo liep de SP, die hoog in de peilingen had gestaan, in 2012 terug tot het niveau dat zij in 2010 al had behaald.

Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat PvdA en VVD in het voorjaar van 2014 hebben verloren: de nationale machtsvraag was niet aan de orde en nationale verkiezingen leken nog ver weg.

Daar komt een tweede structureel element bij. De dominante trend in Europa is dat zittende regeringen verkiezingen verliezen, zeker wanneer het economisch tij niet meezit en er impopulaire bezuinigingsmaatregelen worden genomen. Kiezers gebruiken verkiezingen steeds vaker om ‘af te rekenen’. Het in 2012 gevormde kabinet van VVD en PvdA heeft veel structurele hervormings- en bezuinigingsmaatregelen aangekondigd, die voor velen grote onzekerheid brachten zonder dat daar in het voorjaar van 2014 positieve effecten van zichtbaar waren. De onvrede daarover richtte zich op de regeringspartijen, niet toevallig beide de winnaars van 2012. Strategische stemmers van 2012, maar waarschijnlijk ook delen van het (overigens snel slinkende) kernelectoraat van de VVD en PvdA, zouden hun stem niet meer uitbrengen op de partij waarop zij in 2012 nog hadden gestemd. Zo bezien lag een verlies van de VVD en PvdA in het voorjaar van 2014 in de lijn der verwachting.

Conjuncturele verklaringen

Dat verlies werd echter nog eens versterkt door wat ik hier conjuncturele verklaringen noem en die liggen vooral in de kabinetsformatie van 2012. Na de antagonistische campagne, die VVD en PvdA geen windeieren opleverde, besloten de leiders van die partijen vrijwel terstond om met elkaar een regeringscoalitie te vormen. Duidelijk was dat de kiezers van 2012 die niet hebben gewild, zoals toen wel werd geopperd. Velen hadden juist op de PvdA of VVD gestemd om de ander te beletten het regeerkasteel te betreden. Zonder

eerst een alternatieve coalitie te beproeven en zonder rekening te houden met het feit dat beide partijen samen geen meerderheid hebben in de Eerste Kamer, werd in sneltreinvaart een nieuw kabinet geformeerd. Een psychologisch noodzakelijke gewenningsperiode was de achterban niet gegeven. Daarbij werd bovendien voor een methode van 'gunnen' of 'kwartetten' gekozen, die inhield dat standpunten (door de onderhandelaars op de dag van de presentatie van het regeerakkoord 'hobby's' genoemd) werden uitgeruild, zonder er de scherpe kantjes van af te vijlen ten behoeve van de coalitiepartner.

Het gevolg was dat de achterbannen van beide partijen grote moeite hadden met het bereikte resultaat. In de VVD brak al direct een opstand uit tegen een onderdeel van het regeerakkoord (de inkomensafhankelijke ziektekostenpremie), terwijl in de PvdA de tanden werden geknarst vanwege de verstrekking ingrepen op het terrein van zorg en sociale zekerheid, en velen de strafbaarstelling van illegalen als een principieel onjuist voorstel ervoeren. Het eigen verhaal werd door de respectieve achterbannen van VVD en PvdA node gemist.

Incidentele verklaringen

Dat eigen sociaal-democratische verhaal van de PvdA was op hoofdlijnen wel voorradig (zoals in het door de WBS geïnitieerde en door de partij overgenomen 'Van waarde'-project, waarin ook de nodige aandacht is besteed aan het tegengaan van een 'nieuwe standenmaatschappij' van hoger en lager opgeleiden), maar het werd door de achterban onvoldoende herkend in het op het regeerakkoord gebaseerde beleid.

Daarbij kwam dat Samsom als de eerste man van de partij zich sterk had geïdentificeerd met dat regeerakkoord. Weliswaar was hij bewust niet in het kabinet gaan zitten, maar de achterban zag niet dat hij – zoals Jacques Tichelaar het eens noemde – 'de randen van het regeerakkoord' opzoekt. Hij had het

daarbij moeilijker dan Halbe Zijlstra bij de VVD, omdat Zijlstra anders dan hijzelf niet tot de groep van onderhandelaars van het regeerakkoord had behoord. Zijn imago als eerste verdediger van het regeerakkoord werd nog eens versterkt door de wijze waarop Samsom het punt van de strafbaarstelling van illegalen, zeer tegen de uitdrukkelijke wens van de partij in, verdedigde omdat het in het regeerak-

De norm van maximaal 5% werkloosheid was niet goed uitgewerkt

koord stond. Na de dreun van de raadsverkiezingen veranderde dat enigszins, maar dat kon het tij niet keren voor de Europese verkiezingen. Die zijn net als de raadsverkiezingen vooral verloren door het negatieve beeld dat momenteel aan de PvdA op nationaal niveau kleeft. Anders zou er ook bij de lokale verkiezingen niet zo'n landelijke trend zijn geweest. De uitzonderingen daarop in sommige gemeenten zijn het waard om te bestuderen, maar zijn inderdaad uitzonderingen op de regel.

Natuurlijk zijn er ook lokale incidenten die meespelen als verklaring voor het electorale verlies. Niet overtuigende lokale lijsttrekkers en kwesties als die van het cultuurpaleis in Den Haag, de teveel betaalde uitkeringen in Amsterdam of de problemen in Rotterdam-Feijenoord versterkten de sterk negatieve landelijke trend nog eens. De landelijke campagne haperde, ondanks de massieve inzet van PvdA'ers die – zeker bij de raadsverkiezingen – gingen canvassen en rozen uitdelen. Die haperingen lagen meer op het niveau van de 'boodschap'. Zo was het veelvuldig inzetten van Samsom op straat en in spotjes tijdens de raads campagne, terwijl hij op dat moment juist werd vereenzelvigd met het bekritiseerde

kabinetsbeleid, waarschijnlijk niet handig. En hoewel de keuze voor werkgelegenheid als campagne-thema bij de Europese verkiezingen op zich prima was, leek de 5%-norm niet erg uitgewerkt (zeker niet in combinatie met de 3%-begrotingsnorm, waaraan tegelijk werd vastgehouden), waardoor verschillende PvdA-prominenten juist op het centrale campagne-thema elkaar publiekelijk tegenspraken. Daarnaast leidde het plots lanceren van een anti-Wilders-site de aandacht onnodig af van dit centrale campagne-thema.

Toekomst

Door initiatiefnemers van de huidige coalitie wordt wel gezegd dat men wist dat het zwaar zou worden en dat slechte tussentijdse verkiezingsresultaten ingecalculeerd zijn. Maar hoe ver kan men gaan in het electoraal opofferen van de partij voor een beleid dat door de eigen achterban niet of zeer ten dele wordt begrepen? Het antwoord op deze vraag is van groot belang om de route naar het electorale pad omhoog weer te kunnen vinden.

Wat het *structurele vlak* aangaat: een aantrekkende economie kan de algemene trend tegengaan dat zittende regeringspartijen verliezen. Wanneer de economie bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen weer goed zou draaien en de werkloosheid fors zou dalen, kan het 'afrekeneffect' ten goede keren: er wordt dan immers 'afgerekend' op positieve resultaten. Daarnaast treden bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen 'second order'-effecten niet op, waardoor bijvoorbeeld de winst van D66 weer zou kunnen krimpen.

De vraag is of dit voldoende is. Die positieve resultaten moeten er wel zijn en door de kiezers ook worden toegerekend aan (onder meer) de PvdA. En zij moeten bij de kiezers opwegen tegen de onzekerheid die wordt gevoeld op de terreinen van zorg en sociale zekerheid. Te gemakkelijk erop rekenen dat het electorale tij door een aantrekkende economie bij een 'first-order election' vanzelf wel weer zal keren, zou struisvogelpolitiek zijn.

Daarvoor zijn de dit voorjaar geslagen electorale wonden bij de PvdA te diep, zeker tegen de achtergrond van de ook in andere landen aanwezige moeite die sociaal-democratische partijen hebben om zowel lagere inkomensgroepen als de middenklasse aan zich te blijven binden.

Bovendien opereert de PvdA, anders dan in de campagne van 2012, nu niet vanuit de oppositie. Op een herhaling van het antagonistische campagnekunstje van 2012 bij volgende Tweede Kamerverkiezingen kan niet worden gerekend, alleen al omdat het volstrekt ongehoofwaardig zou zijn om coalitiepartner VVD ineens weer tot vijand nummer 1 te verklaren, tenzij men een kabinetsbreuk zou willen forceren. Bovendien is het onzeker of de PvdA zich in de ogen van de kiezer opnieuw zal weten op te werken tot de grootste partij op links, waardoor zij kan profiteren van strategische stemmen.

Op het *conjuncturele vlak* is er meer ruimte voor beïnvloeding van de eigen positie. Aan de kiezer zal duidelijk moeten worden gemaakt dat het signaal van twee electorale dreunen op een rij is begrepen, in plaats van te suggereren dat de kiezer het nog een keer moet worden uitgelegd. De PvdA kan daarom niet anders

De PvdA moet weer staan voor werk en solidariteit

dan proberen haar imago te verbeteren, met name op die terreinen waarop zij van oudsher door de kiezers wordt herkend: werkgelegenheid en sociale zekerheid.

Een langetermijnboodschap gericht op 'werk' en op 'sociaal', goed onderbouwd en vergezeld van beleid dat langs die lijn verdedigd kan worden, zou consequent over het voetlicht moeten worden gebracht op weg naar de volgende verkiezingen voor de Provinciale Staten en de Tweede Kamer. Daarvan af-

wijkend beleid kan slechts als compromis worden verdedigd, en dan nog op voorwaarde dat het überhaupt als compromis verdedigbaar is. Het neoliberalisme verdient krachtig tegenspel. Dat betekent ook dat zo nu en dan de randen van het regeerakkoord zullen worden opgezocht; dat men niet onder alle omstandigheden een kabinetscrisis moet willen vermijden; dat men durft na te denken over andere samenwerkingsverbanden voor de volgende parlementaire periode dan alleen een coalitie met de VVD.

Voor het *incidentele* vlak is het nog te vroeg daar veel over te zeggen (daar zijn het incidenten voor), anders dan dat voorkomen moet worden dat veel energie wordt opgeslokt door zaken die afleiden van de hoofdboodschap van 'Werk en sociaal!' Het opkomen voor werk en solidariteit in een gemoderniseerde verzorgingsstaat is wat kiezers van de PvdA verwachten. Daarom zal de PvdA alles op alles moeten zetten om haar geloofwaardigheid op dit punt te vergroten.

Pleidooi voor een Europese Sociale Unie

De verkiezingen voor het Europees Parlement zijn achter de rug, maar de discussie over Europa is dat geenszins. In het vorige nummer van *S&D* twijfelde Paul de Beer aan de haalbaarheid van een 'sociaal Europa' en liet Tom Eijsbouts zien dat we niet naïef moeten zijn over onze invloed in de grote Europese arena. Frank Vandembroucke reageert, en staat erop dat een Europese Sociale Unie geen dagdromerij is.

FRANK VANDENBROUCKE

Verbonden aan de Universiteit van Leuven en Antwerpen en bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

In het vorige nummer van *S&D* stelde Paul de Beer de grote onduidelijkheid aan de kaak over wat een sociaal Europa is en hoe het kan worden gerealiseerd.¹ Hij heeft gelijk: de roep om 'een sociaal Europa', die in debatten over de EU meestal klinkt, helpt ons niet vooruit. Dat is precies de reden waarom ik ervoor pleit om een coherente opvatting over een Europese Sociale Unie te ontwikkelen. De term 'Sociale Unie' is weloverwogen, om drie redenen.

Eén: deze term verplicht ons om een helder institutioneel en normatief concept te definiëren. De vage notie van 'een sociaal Europa' leidt daar niet toe. We spreken ook niet over 'het sociale België' of 'het sociale Nederland' in onze binnenlandse politieke debatten: we stellen dat België en Nederland welvaartsstaten zijn, waarbij het concept 'welvaartsstaat' een generieke betekenis heeft en beantwoordt aan een aantal eisen.

Twee: met die keuze voor een Sociale Unie geven we aan dat we verder moeten kijken dan de obligate oproepen dat de EU een 'sociale dimensie' nodig heeft. Eigenlijk is het zelfs fout te beweren dat de EU niet over een sociale dimensie beschikt. Er is wel degelijk sprake van een *sociaal acquis*, van stapsgewijze vooruitgang in de laatste vijftig jaar, die allesbehalve als onbeduidend kan worden bestempeld. Zie de coördinatie van de sociale-zekerheidsrechten van mobiele werknemers en belangrijke normen voor gezondheid en veiligheid op het werk. De EU heeft tevens voor een solide juridische basis gezorgd om discriminatie tussen EU-burgers tegen te gaan. De idee van een 'Europese Sociale Unie' is niet in tegenspraak met dat *acquis*, maar bouwt erop voort, zij het dat we wel te maken krijgen met een compleet nieuwe uitdaging. De stappen die nu moeten worden gezet en de achterliggende gedachte zijn echt

nieuw. En daar moeten we ons goed van bewust zijn: het gaat om meer dan het toevoegen van een 'sociale dimensie'.

Drie: niet toevallig leg ik de nadruk op een Sociale Unie. Ik spreek niet over een Europese welvaartsstaat. Het gaat om een Unie van nationale welvaartsstaten. Daar zit meteen een groot verschil met het betoog van Paul de Beer. Een sociaal Europa betekent voor hem dat alle EU-burgers een gelijk niveau van adequate sociale rechten hebben. Wat hij beschrijft verschilt ten gronde niet van een Europese welvaartsstaat die alle burgers laat genieten van uniforme loonvoorwaarden en van dezelfde sociale voorzieningen. De onmogelijkheid van het sociale Europa zit in deze definitie ingebakken.

Mijn verhaal verschilt dus grondig van het verhaal van Paul de Beer. Maar het vereist wel een Europabrede oriëntatie op sociale doelstellingen. Dat lijkt misschien wereldvreemd in de huidige stand van zaken in de Europese politiek, en dus een brug te ver. Toch hoop ik de lezer ervan te overtuigen dat de idee van een Europese Sociale Unie niet wereldvreemd is. De kerngedachte kan ik als volgt samenvatten. Een Sociale Unie zou nationale welvaartsstaten ondersteunen met betrekking tot sommige van hun kerntaken; het gaat daarbij om cruciale *systeem*-kenmerken van welvaartsstaten, zoals hun rol in de stabilisatie van het economisch leven. Een Sociale Unie zou daarnaast de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten *inhoudelijk* sturen op basis van een operationele definitie van 'het Europees sociaal model'; zij zou dit doen via algemene sociale normen en doelstellingen, waarbij de wijze van implementatie aan de lidstaten wordt overgelaten, alsook de instrumenten die zij daarbij hanteren. Met andere woorden: de samenwerking van Europese landen in de EU zou een uitdrukkelijke sociale doelstelling hebben; vandaar het begrip 'Europese Sociale Unie' (ESU).

Laat ik meteen maar een paar misverstanden uit de wereld helpen. In wat volgt leg ik de nadruk op de noodzaak van convergentie,

maar convergentie is niet hetzelfde als harmonisatie. Meer nog, een Sociale Unie dient zich in de praktijk ver te houden van een top-down-, 'one size fits all'-benadering. Zij mag ook niet worden gezien als een verdedigingslinie bedoeld om de sociale status-quo te handhaven. De Europese welvaartsstaten veranderen voortdurend en vele moeten verder worden hervormd. Ten slotte houdt de idee van een ESU niet in dat een aparte sociale pijler opgebouwd wordt, naast de al bestaande pijlers.

Waarom hebben we een Europese Sociale Unie nodig?

Mijn pleidooi voor een Europese Sociale Unie is op de eerste plaats gebaseerd op een functioneel argument met betrekking tot de Europese Monetaire Unie (EMU). Landen die een muntunie vormen staan voor een 'trade-off' tussen de eis van *symmetrie* (gelijke tred wat betreft ontwikkeling) en de eis van *flexibiliteit*. In handboeken over muntunies wordt de noodzaak van flexibiliteit uitgelegd in termen van loon- en prijsflexibiliteit, werknemersmobiliteit en migratie – zaken die volgens gangbare economische theorieën nodig zijn opdat een land zich intern vlot kan aanpassen aan economische schokken. In de praktijk bestaan er echter verschillende manieren om arbeidsmarktflexibiliteit tot stand te brengen: deregulering van arbeidsmarkten bijvoorbeeld, of bijzondere systemen van tijdelijke arbeidsduurvermindering (zoals 'Kurzarbeit' in Duitsland). Maar ook hoogopgeleide en polyvalente arbeidskrachten kunnen bijdragen tot arbeidsmarktflexibiliteit. Flexibiliteit impliceert dus keuzes die maatschappelijk allesbehalve neutraal zijn.

In economische handboeken wordt *symmetrie* in economische termen gedefinieerd. Het is echter mijn overtuiging dat duurzame symmetrie op lange termijn een zekere mate van sociale convergentie nodig maakt: een monetaire unie lijkt immers niet compatibel te zijn met een te grote diversiteit in sociale systemen: het gaat dan niet zozeer over de prakti-

sche organisatie van deze welvaartsstaten, maar wel de grote evenwichten daarin. Het feit dat de Europese Commissie er zo op hamert dat in alle lidstaten de pensioengerechtigde leeftijd gekoppeld wordt aan de levensverwachting, kan zo begrepen worden. Los van het feit dat een dergelijke koppeling in gelijk welke welvaartsstaat als een vorm van verstandig beleid kan worden beschouwd, klopt het wellicht dat onhoudbare pensioen-systemen in sommige landen van de eurozone tot budgettaire onevenwichten kunnen leiden die ook de eurozone als geheel kunnen bedreigen. Dus of we dit nu graag horen of niet: de Europese Commissie heeft wellicht een punt dat er voor de houdbaarheid van pensioenstelsels convergentie nodig is. De vraag is echter of men dit argument kan beperken tot louter de pensioenstelsels. Ik denk van niet.

Ik noemde al de nood aan meer sociale convergentie op de lange termijn. Vanuit een kortetermijnperspectief is er nog een probleem: het stabiliserende vermogen van nationale welvaartsstaten is verzwakt door de manier waarop de EMU functioneert. Daarom moet de EMU worden uitgerust met een stabilisatiemechanisme — om dat verminderde vermogen te compenseren. Maar zo'n mechanisme veronderstelt meer solidariteit dan er vandaag in de eurozone voorhanden is. Net zoals bij flexibiliteit en symmetrie gaat het om maatschappelijke keuzes die niet neutraal zijn. Kortom, de monetaire eenmaking maakt een Europabrede consensus over het sociale model onontkoombaar.

We hebben niet alleen behoefte aan een theoretische consensus; belangrijke sociale parameters moeten in de praktijk convergeren. Juist het omgekeerde gebeurt: er is sprake van toenemende *divergentie* die het duurzame karakter van de Europese Monetaire Unie ondergraaft. De EMU wordt niet alleen in gevaar gebracht door buitensporige economische onevenwichten maar evenzeer door *buitensporige sociale onevenwichten*.² Jeugdwerkloosheid en kinderarmoede zijn daar twee voorbeelden van. Alle leden van de eurozone zouden hiervan wakker moeten liggen.

Sociale divergentie vormt politiek gezien een bedreiging voor het duurzame karakter van het Europese project, omdat zij de geloofwaardigheid ervan voortdurend ondermijnt. Economisch gezien wijzen de jeugdwerkloosheid en de kinderarmoede in Europa op het feit dat er in veel landen onvoldoende wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Dat investeringstekort hangt samen met vicieuze cirkels van zwak beleid en slechte resultaten op het gebied van arbeidsmarkt, kinderopvang, onderwijs en uitkeringen. Dergelijke sociale onevenwichten ondermijnen ten slotte de noodzakelijke economische symmetrie tussen de leden van de eurozone.

Door de monetaire eenmaking is een Europabrede consensus over het sociale model onontkoombaar

Samengevat: 1) we moeten overeenstemming bereiken over de aard van de 'trade-off' tussen symmetrie en flexibiliteit; 2) we moeten het verminderde stabilisatievermogen van de welvaartsstaten herstellen en 3) we moeten voorkomen dat er buitensporige sociale onevenwichten ontstaan — dat veronderstelt dat er in de eurozone niet alleen een basisconsensus tot stand komt met betrekking tot de normatieve doelstellingen van het sociale beleid, er moet ook effectief gewerkt worden aan opwaartse convergentie.

Paul de Beer ontkent niet dat een goed functionerende muntunie convergentie vereist op sociaal terrein. Maar omdat ook een neerwaartse aanpassing van sociale bescherming een vorm van convergentie is, beschouwt hij dit niet als een argument voor een sociaal Europa. Inderdaad, mijn stelling is dat de muntunie dwingt tot een basisconsensus over het sociale model van de eurozone. Mijn

stelling is echter niet dat deze consensus vanzelfsprekend zal beantwoorden aan een sociaal-democratische visie op de samenleving. Dat zal afhangen van de politieke krachtsverhoudingen in Europa. Maar we zullen deze agenda niet kunnen ontlopen. Dus gaan we beter het Europabrede politieke gevecht aan, hoe moeilijk het ook is.

Tom Eijsbouts wijst er in het vorige nummer van *S&D* terecht op dat we niet naïef moeten zijn over de directe invloed van Nederlandse of Belgische sociaal-democraten in de grote Europese arena.³ Zelfoverschatting kan alleen maar leiden tot teleurstelling bij onze kiezers. Europese politiek is niet vergelijkbaar met nationale politiek. Dat neemt niet weg dat sociaal-democraten politieke macht moeten ontwikkelen om te wegen op de oriëntatie van het Europese sociale model. Eijsbouts beschrijft de eurocrisis mooi als een 'immense krachtmeting tussen de publieke zaak op Europese schaal en de ontketende financiële markten'.

Integratie en sociale regulering in de EU

Andere argumenten voor het actief versterken van de sociale dimensie van de EU overstijgen de problematiek van de eurozone, aangezien zij gelden voor de hele EU. Neem het argument dat economische integratie zonder sociale harmonisatie het sociale beleid en de sociale normen in de meest ontwikkelde lidstaten in een neerwaartse spiraal doet belanden. Hoewel het spookbeeld van grootschalige sociale dumping in het verleden nooit werkelijkheid is geworden, zien we in de uitgebreide (meer heterogene) Unie van vandaag wel degelijk flagrante gevallen van uitbuiting en illegale tewerkstelling opduiken. Lacunes in de sociale bescherming van de werknemers in de lidstaten zelf liggen aan de basis daarvan (Paul de Beer wijst terecht op te zwakke nationale inspecties en ontoereikende regelgeving), maar ook de ingeperkte juridische soevereiniteit van die lidstaten en de afwezigheid van gemeenschappelijke sociale normen spelen een rol.

Angst voor sociale dumping, maar ook voor 'welfare tourism', domineert de discussies over arbeidsmigratie en zorgt voor aanzienlijke sociale en politieke spanningen. Er bestaat geen simpele oplossing voor die kwestie; arbeidsmigratie en detachering van werknemers moeten echter wel worden ingebed in een sociaal model (sociale regelgeving) en mogen dat model dus niet ondergraven. Dat is een absolute voorwaarde als de burgers in Europa ermee akkoord moeten gaan. Daarom is het akkoord dat de Europese ministers van sociale zaken in december 2013 hebben bereikt over detachering van werknemers uit andere lidstaten ook zo belangrijk. Dat akkoord zou een oplossing moeten bieden voor de diverse vormen van misbruik, fraude en ontduiking van de wettelijke voorschriften die voortvloeien uit het tijdelijk detacheren van werknemers.

De mate waarin lidstaten erin slagen hun sociale normen te handhaven in een context van vrij verkeer van mensen, goederen en diensten, hangt sterk samen met het respecteren van wetgeving of overeenkomsten voor de minimumlonen. In sommige lidstaten, zoals Duitsland en Zweden, waren de vakbonden traditioneel gekant tegen tussenkomst van de overheid op dat vlak: zij meenden dat afspraken ter zake tot het domein van de collectieve arbeidsovereenkomsten behoorden en dat de overheid zich daar niet mee hoorde te bemoeien.

De Viking- en Laval-arresten van het Europese Hof van Justitie geven nu aan dat zij hun traditionele standpunt wellicht zullen moeten laten varen. Het Hof oordeelde dat buitenlandse bedrijven die werknemers detacheren alleen kunnen worden 'gevat' door een duidelijk en *voorspelbaar* juridisch kader voor de bescherming van het minimumloon. Met andere woorden: lidstaten moeten een kader scheppen dat buitenlandse dienstverleners verplicht om nationaal vastgelegde normen voor de bescherming van het minimumloon te respecteren, het resultaat van lokaal sociaal overleg volstaat niet. Als die redenering wordt

aanvaard (wat intussen in Denemarken en Zweden het geval is), dan zullen de sociale partners hun traditionele standpunten over subsidiariteit binnen welvaartsstaten herzien en zullen zij hun rol en die van de overheid moeten herzien. Politiek gezien versterkt dat mijns inziens het argument dat een kader voor de regulering van minimumlonen ook op het pan-Europese niveau legitiem is. Zowel op binnenlands als op Europees vlak moeten we de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel opnieuw durven te bekijken.

De uitdaging bestaat erin om het regulerend vermogen van nationale overheden en sociale partners intact te laten (op dit punt volg ik Paul de Beer), zonder arbeidsmigratie en het grensoverschrijdend aanbieden van diensten onmogelijk te maken. Op het terrein van de gezondheidszorg is het verzoenen van het regulerend vermogen van de nationale overheid en patiëntenmobiliteit een bekende uitdaging. De impact van de Europese regelgeving op de interne markt in die sector laat zien dat 'marktkwesties', die tot de supranationale sfeer behoren, en 'sociale kwesties', die tot de werkingssfeer van de lidstaten behoren, niet langer keurig van elkaar gescheiden kunnen blijven.

Deze vaststelling heeft mij in 2002 geïnspireerd om een 'horizontale juridische clausule' voor te stellen, opdat alle Europese instellingen die opereren in de grijze zone tussen staat en markt meer houvast zouden hebben.⁴ Middels het Verdrag van Lissabon is dat voorstel intussen ook werkelijkheid geworden, aangezien het werd opgenomen in artikel 9 VWEU, dat stelt dat bij alles wat de EU onderneemt rekening moet worden gehouden met 'de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid'. Mogen we ervan uitgaan dat deze clausule ook de beslissingen van het Hof van Justitie en andere belangrijke actoren zal inspireren? Zal zij ook een baken zijn voor hen

die de sociale impact van EU-richtlijnen moeten beoordelen? Dat is nog niet duidelijk. Toen de macro-economische stabilisatieprogramma's werden uitgetekend, hebben wij niet gezien dat met deze horizontale sociale clausule echt rekening werd gehouden. Terwijl dat toch wel nodig was geweest. In een Sociale Unie zou een dergelijke clausule een belangrijke toetssteen moeten vormen.

Een gedeeld idee van solidariteit

Discussies over 'het sociale Europa' zijn vaak onduidelijk over het solidariteitsconcept dat eraan ten grondslag ligt. Een Sociale Unie moet twee perspectieven op solidariteit in Europa combineren: een pan-Europees perspectief en een nationaal perspectief, zeg maar solidariteit binnen de nationale welvaartsstaten. Het pan-Europese perspectief verwijst naar de nood aan cohesie en dus opwaartse economische convergentie op Europese schaal. Het verwijst ook naar het recht van burgers om hun (eigen) levensomstandigheden te verbeteren door te werken in een andere lidstaat van de Unie dan hun geboorteland. Of naar het recht van patiënten om, onder bepaalde voorwaarden, medische zorg te genieten in een andere lidstaat dan waarin zij wonen.

'Nationale' solidariteit' heeft te maken met sociale verzekeringen, inkomensherverdeling en de balans tussen rechten en plichten die nationale welvaartsstaten kenmerken. Dit dubbele perspectief op solidariteit — dat eigen is aan de EU — is intrinsiek complex. We mogen niet ontkennen dat we, zeker op korte termijn, geconfronteerd kunnen worden met spanningen tussen nationale en pan-Europese solidariteit. De politieke legitimiteit van het Europese project hangt af van onze bekwaamheid om een louter negatieve trade-off tussen nationale en pan-Europese cohesie te vermijden. Nog anders uitgedrukt: het is essentieel dat een positieve wisselwerking tot stand komt tussen toenemende Europese cohesie tussen de lidstaten en toenemende nationale



Kinderarmoede in Spanje. De ouders van dit meisje zijn werkloos; het gezin leeft van liefdadigheid (Murcia, Spanje, maart 2013).

cohesie binnen de lidstaten. Dat moet de belangrijkste doelstelling zijn van een Europese Sociale Unie.

Dat houdt wel in dat we de essentiële doelstellingen van het Europese project zoals zij sinds het Verdrag van Rome (1957) zijn nagestreefd, opnieuw onder de loep leggen. Met name het gelijktijdig nastreven van *economische vooruitgang* en *sociale vooruitgang en cohesie*, zowel binnen landen (via de stapsgewijze ontwikkeling van welvaartsstaten) als tussen landen (via opwaartse convergentie in de hele Unie). De grondleggers van het Europese project waren optimistisch gestemd en gingen er (nogal gemakkelijk) van uit dat toenemende cohesie tussen en binnen landen tot stand kon worden gebracht door supranationale economische samenwerking, aangevuld met een aantal specifieke instrumenten die zouden moeten toelaten om de levensstandaard in alle lidstaten te verhogen.

Meer Europese solidariteit is nodig, maar het wordt steeds moeilijker om solidariteit in beleid om te zetten

Economische integratie zou op het niveau van de EU worden geregeld, het sociale beleid van de nationale staten zou veilig in nationale handen blijven en zou ervoor zorgen dat iedereen de vruchten zou plukken van de economische vooruitgang. Maar het is onmogelijk een keurige scheidslijn te handhaven tussen het economische, dat Europees geregeld zou worden, en het sociale, dat nationaal geregeld zou worden.

Intussen hebben de uitbreiding van de Unie en de monetaire eenmaking ervoor gezorgd dat het complexe perspectief op solidariteit dat de EU nodig heeft, in de praktijk zowel moeilijker als omvattender geworden is.

Wat sommigen bestempelen als ‘de dynamiek van opwaartse convergentie’ door de uitbreiding, wordt door anderen gezien als sociale dumping. Tegelijk vereist de monetaire eenmaking vormen van solidariteit die tot dusver een no-go-area vormden in de Europese politiek. Hier dreigt een vicieuze cirkel: we hebben dringend behoefte aan meer Europese solidariteit, terwijl het alsmaar moeilijker wordt om solidariteit in beleid om te zetten.

Sociale investeringen zijn een absolute noodzaak

De Europese welvaartsstaten scoren ongelijk wat betreft sociale resultaten. Ook wat betreft onderwijs zijn de verschillen enorm. In de zuidelijke lidstaten van de eurozone gaan lage werkgelegenheidsniveaus samen met lage scholingsniveaus. Zeer veel mensen hebben daar slechts lager middelbaar onderwijs genoten. Ook de cijfers van de PISA-toetsen bevestigen die ongelijke onderwijsprestaties, met lage gemiddelde scores in Griekenland, Italië en Spanje (en nog zwakkere scores in Bulgarije en Roemenië).

Ik beweer niet dat er een eenvoudig causaal verband bestaat tussen onderwijsresultaten en werkgelegenheidsniveaus; wel dat de combinatie van zwakke onderwijsresultaten en een lage werkzaamheid bij jongeren bijzonder alarmerend is. Ze illustreren niet alleen dat de zuidelijke welvaartsstaten in de eurozone tekortschieten als het om onderwijs en werkgelegenheid gaat, maar ook dat de hele EU behoefte heeft aan een grote onderwijsinspanning. De Europese Commissie is zich bewust van die uitdaging: de aantallen voortijdige schoolverlaters moeten naar beneden, zo staat te lezen in de *Strategie Europa 2020*. Inzake onderwijs, opleiding en vaardigheden heeft de Europese Commissie een uitgebreide agenda goedgekeurd en ook een serie uitstekende aanbevelingen gedaan om de onderwijssystemen te moderniseren.

De vraag is echter of er voldoende draagvlak bestaat voor die voorstellen op de hoogste be-

sluitvormingsniveaus van de Unie en daar waar de budgettaire prioriteiten worden vastgelegd; dat lijkt niet het geval te zijn. Tien EU-landen gaven in 2011, in reële termen, minder uit aan onderwijs dan in 2008, en dat geldt ook voor die landen die dringend werk moeten maken van de modernisering van hun onderwijssystemen. Daarmee wil ik niet zeggen dat de kwaliteit van die systemen alleen een zaak van centen is, maar met significant minder investeren zal het zeker niet lukken.

Dat de noordelijke welvaartsstaten opvallend beter presteren op werkgelegenheid en armoedebestrijding heeft te maken met het feit dat ze al lang inzetten op een 'sociale investeringsagenda', dat wil zeggen: activeringsmaatregelen, investeringen in menselijk kapitaal en sociale dienstverlening zoals hoogwaardige kinderopvang. Vanzelfsprekend vormen investeringen in onderwijs en kinderopvang geen wondermiddel: welvaartsstaten onderscheiden zich ook van elkaar door de mate van efficiëntie van hun sociale beschermingsystemen. In Griekenland bestaat er bijvoorbeeld geen systeem dat mensen een minimaal inkomen garandeert; in Italië is dat wel het geval, maar is het gefragmenteerd en onvoldoende. In goed presterende welvaartsstaten vullen doeltreffende investeringen in menselijk kapitaal (in onderwijs, opleiding en kinderopvang) en een doeltreffende bescherming van menselijk kapitaal (via uitkeringen en gezondheidszorg) elkaar aan. Het herverdelend effect van sociale beschermingsystemen blijft daarom cruciaal.⁵

Zo bekeken is een sociale investeringsagenda bij uitstek op zijn plaats in het beleidsparadigma dat een ESU nodig heeft, aangezien zo'n agenda zowel de pan-Europese cohesie als de nationale cohesie dient. Een sociale investeringsagenda betekent dat sociaal beleid niet alleen schade door sociale risico's 'herstelt', maar mensen ook voorbereidt en uitrust om aan veranderingen in de samenleving en in hun leven het hoofd te bieden (andere arbeidsomstandigheden en carrièrepatronen, nieuwe sociale risico's, de vergrij-

zing). Ten overvloede beklemtoon ik dat een beleid van sociale investeringen aangevuld moet worden met een beleid dat menselijk kapitaal beschermt, op basis van de traditionele instrumenten van sociale bescherming.

Het Sociaal Investeringspakket⁶ dat in februari 2013 door de Europese Commissie werd gelanceerd, gaat uit van een soortgelijke redenering. De nadruk ligt op hoogwaardig onderwijs en betere zorg voor peuters, het verminderen van het aantal voortijdige schoolverlaters, levenslang leren, betaalbare kinderopvang (als onderdeel van een actieve strategie om niemand achter te laten), steun bij huisvesting (minder daklozen), toegankelijke gezondheidszorg en hulp aan mensen om hun oude dag zelfstandig door te komen.

Samen met Anton Hemerijck en Bruno Palier heb ik gepleit voor een volwaardig Europees 'Sociaal Investeringspact'.⁷ Vanzelfsprekend is een 'pact' niet hetzelfde als een 'pakket'; ons pleidooi voor een pact beklemtoonde wederkerigheid: alle lidstaten van de EU moeten zich engageren om een beleid van sociale investeringen in de steigers te zetten. En de lidstaten die op dat vlak inspanningen leveren, moeten op concrete steun kunnen rekenen — niet het minst die lidstaten die met zware budgettaire problemen te kampen hebben en zich in economisch noodweer bevinden.

Beleidsmethodes en beleidsinstrumenten

Zoals gezegd wordt het duurzame karakter van de muntunie niet alleen in gevaar gebracht door buitensporige economische onevenwichten maar ook door buitensporige sociale onevenwichten. Met zulke sociale onevenwichten moet worden afgerekend, als een eerste stap om (opwaartse) convergentie weer mogelijk te maken in de eurozone. Drie types instrumenten staan daarvoor op de agenda: 'mainstreaming', contractuele overeenkomsten en de Europese fondsen.

Fernandes en Maslauskaitė gaan er terecht van uit dat de sociale dimensie moet worden verankerd ('mainstreamed') in alle beleidster-

reinen van de Unie.⁸ Belangrijk is dat zij integraal deel uitmaakt van de monitoring van macro-economische en begrotingsdoelstellingen, en dus niet als een aparte pijler wordt beschouwd. Die verankering is in principe ook geregeld in de *Strategie Europa 2020*, maar in de praktijk wegen de doelstellingen voor onderwijs en sociale cohesie minder zwaar dan de begrotingsdoelstellingen en de economische doelstellingen.

Dat is op de eerste plaats een politiek probleem. Lees: het heeft te maken met de bereidheid van de hoogste besluitvormingsniveaus in de Unie om rekening te houden met de sociale doelstellingen van de Unie. Los van die overweging moeten we toch meer duidelijkheid creëren over de wijze waarop die verankering kan worden gerealiseerd en de institutionele actoren die daarbij het voortouw moeten nemen.⁹

Vorig jaar lanceerde Herman Van Rompuy de idee van 'contracten' tussen de EU en de lidstaten. De Europese Commissie herformuleerde dit als 'convergence and competitiveness instruments'.¹⁰ De idee van contractuele overeenkomsten roept nogal wat vragen op.¹¹ De voornaamste vraag is of we te maken krijgen met een bilaterale benadering en een top-downaanpak, waarbij de Raad en de Commissie aan specifieke landen een beleid opleggen, of dat er wordt gekozen voor een solidaire aanpak waarbij meer steun komt voor gemeenschappelijk afgesproken structurele hervormingen van de welvaartsstaten.

In de aanloop naar de Europese Raad van december 2013 hebben veel regeringen geopteerd voor een defensieve opstelling in deze discussie. Dat is ook enigszins begrijpelijk, aangezien de indruk ontstaat dat de contractuele overeenkomsten de top-downbenadering die reeds onder vuur ligt in de lidstaten, nog zou versterken. Niettemin is er behoefte aan een minder defensieve opstelling in dit debat: contracten zouden gestalte kunnen geven aan een solidaire aanpak — wat niet wil zeggen dat de voorstellen die nu op tafel liggen daar reeds aan beantwoorden.

De vraag of méér solidariteit mogelijk is om cruciale doelstellingen van welvaartsstaten waar te maken in alle lidstaten, rijst ook bij de Europese fondsen. Het cohesiebeleid gaat meer dan vroeger voor 'inclusieve groei', vooral omdat de inspanningen beter gebundeld worden. Dat is een stap vooruit. Niet alleen het Europees Sociaal Fonds maar ook andere fondsen zouden gekoppeld moeten worden aan doelstellingen van sociaal beleid en werkgelegenheid, en zouden dus ook met sociale-investeringsprioriteiten rekening moeten houden.

Minimumlonen en minimale inkomensbescherming

In hun gezamenlijke verklaring van 29 mei 2013 stelden Frankrijk en Duitsland voor 'dat er op het niveau van de lidstaten minimumlonen zouden worden vastgelegd die een hoog niveau van werkgelegenheid garanderen en billijk zijn — en waarbij de keuze wordt gelaten om die bij wet of via collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen'. Wat daarbij opviel was dat in die verklaring gelijk ook stond te lezen 'dat meer grensoverschrijdende werknemersmobiliteit moet worden aangemoedigd door de obstakels daarvoor op te ruimen, de samenwerking tussen werkgelegenheidskantoren te verbeteren (via het EURES samenwerkingsverband) en de overdracht van rechten in geval van mobiliteit te vergemakkelijken'.¹² Deze verklaring suggereert dat grensoverschrijdende werknemersmobiliteit een positieve ontwikkeling is indien zij de bestaande sociale regelgeving, zoals fatsoenlijke minimumlonen, respecteert.

Eurofound heeft de resultaten gepubliceerd van een grondig onderzoek naar een vorm van Europese coördinatie op het vlak van minimumlonen.¹³ Daaruit bleek dat een minimumloon gelijk aan 60% van het mediane loon een zeer grote impact zou hebben, zowel in termen van aantallen werknemers die ervan zouden genieten als in termen van loonstijging aan de onderkant van de arbeids-

markt. Een pan-Europese aanpak zou wellicht ook grote obstakels op institutioneel vlak op zijn weg vinden, aangezien bij de loonvorming in de verschillende lidstaten zeer diverse instellingen betrokken zijn. Toch somt het rapport ook een aantal voordelen op van een minimale Europese looncoördinatie, zoals het feit dat de negatieve gevolgen voor intra-Europese competitiviteit drastisch zouden verminderen. Een stapsgewijze aanpak is daarom wellicht meer aangewezen.

Het rapport onderstreept ook dat de voornaamste reden om minimumlonen vast te leggen niet zozeer te maken heeft met het terugdringen van de armoede (de impact op de armoedecijfers is tamelijk beperkt, aangezien gezinsarmoede meer te maken heeft met het niet hebben van een baan dan met lage lonen). De voornaamste reden is dat er moet worden geijverd voor minimale arbeidsnormen en voor sociaal aanvaardbare arbeidsverhoudingen.

Het Europese Anti-Armoede Netwerk (EAPN) pleit voor een kaderrichtlijn voor een passend minimuminkomen. De richtlijn houdt in dat elke lidstaat een systeem invoert dat alle mensen die op zijn grondgebied leven het recht op een passend minimuminkomen garandeert.¹⁴ De bedoeling is dat dit minimuminkomen er, in combinatie met andere beleidsmaatregelen, in eerste instantie voor zorgt dat alle individuen over de armoedegrens worden getild (de Europese armoedegrens is vastgelegd op 60% van het mediaan inkomen). Zo'n kaderrichtlijn zou de idee van een 'zorgzaam Europa', met substantiële sociale rechten, politiek tastbaar maken. Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten zullen bindende overeenkomsten over minimale inkomensbescherming flexibel en stapsgewijs moeten worden ingevoerd en vergezeld moeten gaan van maatregelen betreffende activering en minimumlonen.¹⁵

Bovendien roept een dergelijke vorm van inkomensbescherming — ook al is zij initieel niet zeer ambitieus — lastige vragen op over de betekenis van solidariteit binnen de EU, aan-

gezien zij een significant grotere budgettaire inspanning vereist van sommige armere lidstaten in Oost- en Zuid-Europa. In de armere lidstaten zijn 'de rijken' immers armer dan 'de armen' in de rijkere lidstaten. Vandaar dat een 'zorgzaam Europa', dat de minimale inkomensbescherming naar een hoger niveau moet tillen, er op z'n minst in moet slagen armere lidstaten te helpen, niet alleen door markten voor hen toegankelijk te maken en

Veel EU-landen geven minder uit aan onderwijs dan voor de crisis

een succesvol macro-economisch beleid uit te stippelen, maar ook door ervoor te zorgen dat zij in de nabije toekomst kunnen genieten van genereuze structuurfondsen.

Een 'zorgzaam Europa' zou tegelijk ook op een positieve manier zachte druk kunnen uitoefenen op de armere en rijkere lidstaten om de algemene kwaliteit en doeltreffendheid van hun welvaartssystemen stapsgewijs te verbeteren. Voorwaarden verbinden aan het gebruik van Europese fondsen (cf. supra), zou een manier kunnen zijn om de zaken te doen vooruitgaan. Ook bestaande strategieën — zoals *Europa 2020* — zouden veeleisender kunnen worden met betrekking tot de daarin geformuleerde sociale doelstelling, en de lidstaten op dit punt meer voor hun verantwoordelijkheid kunnen plaatsen. Gebeurt dat allemaal, dan kunnen meer bindende afspraken over minimale inkomensbescherming in zicht komen, als een manier om de kwaliteit en doeltreffendheid van het sociale beleid in de lidstaten te verhogen. Meer solidariteit binnen lidstaten kan echter niet worden losgekoppeld van meer solidariteit tussen lidstaten — en vice versa. Dat is de grote uitdaging voor een Europese Sociale Unie.

Voortmodderen of een gemeenschappelijk doel hebben

Wil de eurozone op de lange termijn overleven, dan is een Europese Sociale Unie nodig. Dat argument kan, mutatis mutandis, uitgebreid worden tot de hele Europese Unie. Een Sociale Unie zou nationale welvaartsstaten op *sommige* kerntaken ondersteunen. Het gaat daarbij om cruciale systeemkenmerken van welvaartsstaten, zoals hun rol in de stabilisatie van het economisch leven. Daarnaast zou een Sociale Unie de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten *inhoudelijk* sturen op basis van een operationele definitie van het Europese sociale model. Zij zou dit doen via algemene sociale normen en doelstellingen, waarbij de wijze van implementatie aan de lidstaten wordt overgelaten, alsook de instrumenten die zij daarbij hanteren.

Zeker in een muntunie is het nodig dat niet alleen het economisch beleid van de lidstaten op elkaar wordt afgestemd, maar ook het sociale beleid, althans tot op zekere hoogte. Dat hoeft zeker niet te betekenen dat dat beleid in alle lidstaten hetzelfde is. Op specifieke terreinen (zoals de organisatie van de gezondheidszorg) moeten de lidstaten verder soeverein kunnen handelen en effectief hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen. Dat is ook een van de redenen waarom de idee van een Sociale Unie niet beperkt mag blijven tot de landen van de eurozone, hoewel sommige specifieke argumenten alleen gelden voor die zone. Op het niveau van een Unie met 28 lidstaten moet er een basisconsensus ontstaan over de sociale doelstellingen die we via de integratie van onze markten en het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal willen bereiken. Mobiliteit en migratie moeten hand in hand gaan met respect voor sociale regelgeving.

Een Sociale Unie dient zich in de praktijk ver te houden van een top-down-, 'one size fits all'-benadering. Wat we dringend nodig hebben is een evenwichtiger benadering van macro-economische coördinatie. Enerzijds wil

dat zeggen: meer bewegingsruimte en tastbare steun voor lidstaten die opteren voor een sociale investeringsstrategie en uitgaan van duidelijke, strikte en verifieerbare sociale doelstellingen. Anderzijds betekent dit voldoende ruimte en wederzijdse bereidheid om van elkaar te leren hoe we resultaten kunnen boeken.

Een Sociale Unie is geen 'Maginot-linie' om vorige oorlogen uit te vechten: nodig zijn hervormingen, niet het handhaven van de status-quo. In termen van beleid bestaat de uitdaging erin dat sociale investeringen – op de lange termijn – en fiscale consolidatie – op de middellange termijn – elkaar versterken en zorgen voor meer duurzaamheid, waarbij ook de economische en financiële bestuurskracht

Het idee van een Sociale Unie geldt voor alle EU-landen, ook voor die buiten de eurozone

wordt verbeterd. Europese burgers hebben politiek gezien behoefte aan geloofwaardige hervormingen die het sociaal acquis dat zij koesteren een toekomst biedt. Een Europese Sociale Unie moet voortbouwen op dat acquis en dat kan alleen via hervormingen.

Op dit ogenblik zien we tekenen van economisch herstel. Dat maakt het in principe mogelijk om het dagelijkse crisismanagement te overstijgen. Maar zonder een helder gemeenschappelijk doel zullen we er niet in slagen om met de erfenis van die crisis af te rekenen en het spookbeeld van jarenlange economische stagnatie achter ons te laten. Evenmin zullen we er dan in slagen om het hoofd te bieden aan het oprukkende euroscepticisme.¹⁶

Bij uitstek sociaal-democraten zouden een duidelijk idee moeten hebben over wat een Europese Sociale Unie als doel betekent. Ik keer nog even terug naar de bijdrage van Tom

Eijsbouts, die schrijft dat ons verhaal niet alleen in het kader van de verkiezingen moet worden verteld en verdedigd, maar ook door de feiten erna: 'inzet van de verkiezingen en van de Europese politiek die erop volgt is ook het denken in sociaal-democratische kring over de Unie en het optreden erin'. Dat is juist. Nu de verkiezingen inderdaad voorbij zijn, is het meer dan ooit tijd voor een hel-

dere opvatting over een Sociale Unie en over de politieke weg die daar, stap voor stap, naartoe leidt.

Deze bijdrage is een samenvatting van een uitgebreid rapport over de idee van een 'Europese Sociale Unie' (Vandenbroucke, F. & B. Vanhercke (2014), 'A European Social Union: ten tough nuts to crack', Friends of Europe, Brussel).

Noten

- 1 Paul de Beer, 'Een sociaal Europa, wie is tegen?', S&D 2014/2, pp. 16-29.
- 2 Vandenbroucke, F., Diris, R. & Verbist, G. (2013), *Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU*, KU Leuven Euroforum paper.
- 3 Tom Eijsbouts, 'Europa is een vreemd land; de stemmen tellen daar anders', S&D 2014/2, pp. 5-14.
- 4 Vandenbroucke, F. (2002), *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG Working paper 02/06, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- 5 Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (2014) (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European Welfare States?*, Oxford: Oxford University Press.
- 6 Europese Commissie (2013), *Commission Communication, Towards Social Investment for Growth and Cohesion — including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 of 20.02.2013.
- 7 Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. & Palier, B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper nr. 5, mei, Brussel: European Social Observatory.
- 8 Fernandes, S. & K. Maslauskaitė (2013), *A social dimension for the EMU: why and how?*, Policy paper 98, Notre Europe — Jacques Delors Institute.
- 9 Ik verwijs naar de discussie over de zogenoemde scoreborden in Vandenbroucke, F. & B. Vanhercke (2014), *A European Social Union: ten tough nuts to crack*, Friends of Europe, Brussel.
- 10 Europese Commissie (2012), *Commission Communication, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM (2012) 777 final/2 of 30.11.2012; Europese Commissie (2013), *Commission Communication, Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*, COM (2013) 165 of 20.03.2013.
- 11 Vanden Bosch, X. & S. Verhelst (2014), *What Future for the Eurozone? Combining Discipline, Solidarity and Institutional Reforms*, Egmont Institute.
- 12 Bundesregierung (2013), *France and Germany — Together for a stronger Europe of Stability and Growth*, Pressemitteilung 187/13 30 mei, Berlijn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- 13 Eurofound (2013), *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- 14 EAPN (2010), *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*, EAPN Working paper, drafted by Anne Van Lancker for the European Anti-poverty network.
- 15 Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., Van Lancker, A. (2013), 'The EU and Minimum Income protection: Clarifying the Policy Conundrum', in: Marx, I. & K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 271-317.
- 16 Zie: Fernandes, S. K. Maslauskaitė (2013), *Deepening the EMU: How to maintain and develop the European Social Model? A study for the Federal Chancellery of Austria*, Studies and Reports, Notre Europe, 2013. Hun Scenario C vormde ook de inspiratiebron voor de tussentitel.

Very nice: does anyone know where one can buy this Piketty coffee cup?

pic.twitter.com/s3MB5g41Cz

↩ Beantwoorden ↻ Retweeten ★ Favoriet ⋮ Meer



RETWEETS

3

FAVORIET

1



04:48 - 13 mei 2014

Media rapporteren

PIKETTY'S

$r > g$

De Wiardi Beckman Stichting kent een lange traditie in denken en schrijven over ongelijkheid. Vorig jaar nog wijdde S&D een nummer aan de meer culturele kanten van ongelijkheid – het aprilnummer ‘Ongelijkheid terug van nooit weggeweest’. In de jaren daarvoor schreef Flip de Kam een boek doordrenkt van het idee dat de ongelijkheid, óók de vermogensongelijkheid, omlaag moest. Dat boek, *Wie betaalt de staat*, staat nu online op de site van de WBS, net als de bijdrage van Frans Becker en Paul Kalma aan het boek *Draagkracht onder druk*, dat zij schreven in het verlengde van De Kams werk. In wat volgt hernemen we het onderwerp, met beschouwingen over het inmiddels wereldberoemde *Capital in the Twenty-First Century* van de Franse econoom Thomas Piketty van de hand van **ROBERT WENT, PAUL DE BEER, ALMAN METTEN, WIEMER SALVERDA**, een essay van **THOMAS PIKETTY** zelf en een inleiding van **MONIKA SIE DHIAN HO**.

Economen, welkom in de wereld

Als Thomas Piketty iets bereikt heeft met zijn veelbesproken boek, dan is het dat de economie weer eens een bijdrage levert aan het debat op basis van empirische wetenschap. En dat werd hoog tijd. De mantra's dat iedereen altijd beter wordt van groei en dat ongelijkheid goed is voor de groei hebben genoeg schade aangericht.

MONIKA SIE DHIAN HO

Redacteur S&D

Wat is het toch, die plotselinge beving rond het thema ongelijkheid? Is het een kentering onder economen? Een publieke doorbraak van de economie als empirische wetenschap, nadat economen in het verleden vooral het nieuws haalden met doorrekeningen uit tamelijk theoretische modellen? Zijn het de schokkende resultaten uit Piketty's recente onderzoek, waaruit blijkt dat ongelijkheid toeneemt in veel landen, ook daar waar het zelfbeeld van de natie dat van een beschaafde egalitaire samenleving was, zoals in Zweden en Finland?

Is het een andere beoordeling van deze ontwikkelingen, doordat naast de morele bezwaren tegen grote ongelijkheid, de bewijzen zich opstapelen dat grote ongelijkheid tevens de economische groei remt, en op zijn minst correleert met talloze onwenselijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen? Of begint de framing door Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz te overtuigen en acht de middenklasse in de ontwikkelde landen zich meer

en meer onderdeel van 'the 99%' – afgezet tegen de 1% superrijken – terwijl de middenklasse eerder vooral haar positie consolideerde, bewonderend naar 'de sterren' opkeek en ongelijkheid vooral zag als een armoedeprobleem van de onderklasse? Of is het dit allemaal tegelijk, en is de belangstelling daarom zo langdurig en hevig?

Voor sociaal-democraten vormt deze hausse aan empirisch onderzoek volgend op een van de zwaarste economische crises uit de geschiedenis een ideaal moment om terug te keren naar hun opdracht: de analyse van de dynamiek van het kapitalisme en de modernisering, en deze voortdurend te breidelen in de richting van onze waarden. En de allianties te bouwen, het tegenwicht te organiseren en collectieve arrangementen te bedenken om dat te kunnen doen.

Tot nu toe richt de publieke aandacht en verontwaardiging zich vooral op de enormiteit van de inkomens- en vermogensverschillen. Maar een fundamentele conclusie van

Monika Sie Dhian Ho *Economen, welkom in de wereld*

de bevindingen van Piketty en zijn collega-vorsers is dat belangrijke uitgangspunten waarlangs de economische orde en mondialisering zijn ingericht, niet kloppen. Dat de belofte 'it needs to get worse before it gets better' niet opgaat, en de ongelijkheid in landen niet automatisch afneemt naarmate deze meer ontwikkeld raken.¹ Dat 'trickle down' van welvaart niet automatisch optreedt, sterker nog, dat we in verschillende landen – met name de Verenigde Staten – eerder 'trickle up' zien naar de top van de inkomensverdeling.² Dat er geen harde afruil is tussen inkomensgelijkheid en economische efficiëntie, sterker nog: dat lagere ongelijkheid correleert met snellere en meer duurzame groei, en herverdelend beleid in het algemeen geen negatieve gevolgen heeft voor de groei.³ En dat mondialisering niet automatisch gepaard gaat met convergentie van de inkomens tussen landen. Ondanks het succes van

China en India zijn de absolute inkomensverschillen tussen rijke en arme landen groter geworden.⁴

De conclusie moet luiden dat heel wat receptuur uit de neoklassieke economie empirisch niet houdbaar blijkt. Toepassing ervan blijkt bestaanszekerheid en goed werk voor velen buiten bereik te houden of te brengen. Tegen die achtergrond zouden sociaal-democraten er goed aan doen de mondiale deregulering van het financiële kapitaal, perverse flexibilisering van arbeidsmarkten en hypermondialisering van de handel fundamentele aan de orde te stellen. Het is hun programmatische opdracht om de uitgangspunten van de Europese economische en monetaire unie te agenderen, te politiseren en met alternatieven te komen. En het is hun politieke opdracht om via internationale samenwerking het internationale mobiele kapitaal te temmen, bij te sturen in de richting van het alge-

Lang leve de empirische economie

Een greep uit de belangrijkste recente werken over ongelijkheid op basis van groot-schalige datareeksen:

- > Thomas Piketty (2014), 'Capital in the Twenty-First Century', Cambridge (MA)/Londen, Harvard University Press, op basis van de door hem opgerichte World Top Incomes Database en de Top Wealth Database.
- > Brian Nolan, Wiemer Salverda, Daniele Checchi e.a., (2014), 'Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries en Changing Inequalities in Rich Countries', Oxford University Press.
- > OESO (2011), 'Divided We Stand. Why inequality keeps rising', OESO.
- > M. Förster & K. Vleminckx (2005), 'International Comparisons of Income Inequality and Poverty: Findings from the Luxembourg Income Study', in: 'Socio-Economic Review', pp. 194-212, gebaseerd op de LIS-datareeks; UNDP (2013), 'Humanity Divided. Confronting inequality in Developing Countries', New York, UNDP.
- > Branko Milanovic (2011), 'The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality', New York, Basic Books, gebaseerd op de datasets van de Wereldbank.
- > Giovanni Andrea Cornia & Julius Court (2001), 'Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization', Helsinki, UNU/WIDER, gebaseerd op de UNU/WIDER datareeks.
- > De meest omvattende poging om een cross-nationale database van Gini-indices te maken op basis van deze reeksen is van F. Solt (2010), 'Standardizing the World Income Inequality Database', 'Social Science Quarterly', 90(2), pp. 231-42.

Monika Sie Dhian Ho *Economen, welkom in de wereld*

meen belang, en de steeds verdergaande afwenteling van risico's en kosten op werken te stoppen.

Politieke inspanning met het oog op gelijke kansen en een goede toerusting van individuen — waar de politici van de Derde Weg zich voornamelijk op toelieden — is noodzakelijk maar niet voldoende. Een onderscheidende visie op de economische orde, een idee van de ideale samenleving en een staatsopvatting voor de eenentwintigste eeuw vergen eveneens permanente politieke aandacht. Laksheid in het stellen van de vragen 'welk kapitalisme willen we', 'naar welke samenleving streven we' en 'welke overheid (nationaal en internationaal) hoort daarbij' heeft een dynamiek van ongelijkheid toegelaten met als gevolg een uiterst zorgelijke toename van macht van de factor kapitaal ten opzichte van de factor arbeid. Zo betoogt Paul de Beer in dit nummer van *S&D* dat onderzoek urgent is naar kapitaal als bron van economische macht, naar de invloed van de allerrijksten op het economische bestuur en daarmee op de aard en richting van de economische ontwikkeling. Een onderwerp dat in het boek van Piketty onvoldoende aandacht krijgt, aldus De Beer.

De academische twitter-koning Robert Went bericht over de receptie en zegetocht door de Verenigde Staten van *Capital in the Twenty-First Century*: 'Piketty's boek is volgens *The New Republic* inmiddels "to contemporary global wealth what Moby-Dick is to whaling (except not made up)". Paul de Beer distilleert uit de 690 pagina's tellende Engelse vertaling een 'quick guide' voor sociaal-democraten. Hij laat zien hoe Piketty de analyse van het moderne kapitalisme reduceert tot drie simpele formules. Vooral de verwachting $r > g$, die Piketty op zijn empirische onderzoek baseert, 'zoemt door de economenwereld alsof het de formule voor de heilige graal betreft'. Het rendement op kapitaal, r , is hoger dan de groei van het nationaal inkomen, g . 'Omdat kapitaal erg ongelijk verdeeld is over de bevolking,

leidt deze relatief sterke groei van kapitaal tot een steeds grotere concentratie van kapitaal bij een klein deel van de bevolking.' De Beer brengt hiertegen in dat vooralsnog de toename van de inkomensongelijkheid voor het grootste deel toe te schrijven is aan de groeiende ongelijkheid van arbeidsinkomens, hetgeen zelfs voor de meeste topinkomens geldt. De verklaring die Piketty geeft voor de groeiende ongelijkheid van arbeidsinkomens brengt hij onvoldoende in verband met zijn bredere analyse van de groeiende concentratie van kapitaal, aldus De Beer.

Wiemer Salverda concludeert op basis van veel cijfers dat de effecten die Piketty bespreekt ook zeer relevant lijken voor ons land. 'De cruciale verhouding tussen vermogen en inkomen is in luttele jaren sterk gestegen en doet niet onder voor Frankrijk en Engeland, landen die de kern leveren van Piketty's be-

De receptuur uit de neoklassieke economie blijkt empirisch niet houdbaar

toog. De Nederlandse vermogensongelijkheid is internationaal gezien groot en neemt juist toe sinds de financiële crisis.'

Alman Metten baseert op het werk van Piketty een vurig pleidooi om de toepassing van het draagkrachtbeginsel niet na de middenklasse op te laten houden, maar dit beginsel ook toe te passen op de top 10% in inkomen en vermogen. 'Het is natuurlijk absurd dat de belastingdruk nu het hoogst is voor de middenklasse, en niet voor de top 10% inkomens en vermogens. Het introduceren van progressie in de belastingen voor topinkomens en -vermogens is dan ook bij uitstek in het belang van de middenklasse, omdat het ook een verlichting van hun belastingdruk mogelijk

Monika Sie Dhian Ho *Economen, welkom in de wereld*

maakt.¹ Daarnaast stelt hij dat het evenwicht in belastingdruk tussen inkomsten uit arbeid en uit vermogen weer moet worden hersteld, waarbij vermogensaanwas niet langer aan belastingheffing mag ontsnappen.

Tot slot houdt in deze S&D de meester zelf ons voor dat zijn theorieën niet deterministisch zijn. Markten worden gevormd door beleidsregimes die onze politici invoeren, en de

concentratie van kapitaal en macht in de handen van enkelen kan dus worden gestopt door overheidsbeleid. Maar dan zullen nationale overheden veel rigouzeuzer internationaal samen moeten werken. 'Blijft die samenwerking uit, dan zou een steeds groter deel van de publieke opinie zich tegen de mondialisering kunnen keren en zijn heil kunnen zoeken in nationalisme en protectionisme.'

Noten

- 1 De oorspronkelijke these was van Simon Kuznets (1955), 'Economic Growth and Income Inequality', in: *The American Economic Review*, 45 (1), maart, pp. 1-28; voor weerlegging van zijn theorie zie onder meer Jose Gabriel Palma (2011), *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': the share of the rich is what it is all about*, Cambridge Working Papers in Economics 1111.
- 2 Zie Jacob S. Hacker & Paul Pierson (2010), *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer—And Turned Its Back on the Middle Class*, New York, Simon & Schuster.
- 3 Zie voor reviews van de literatuur over de relatie tussen ongelijkheid en economische groei: Jonathan D. Ostry, Andrew Berg & Charalambos G. Tsangarides (2014), *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note, Washington, April; Heather Boushey and Adam S. Hersh (2012), *The American Middle Class, Income Inequality, and the Strength of Our Economy*, Washington, Centre for American Progress, May; en Jared Bernstein (2013), *The Impact of Inequality on Growth*, Washington, Centre for American Progress, December.
- 4 Zie Milanovic (2011), *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, pp. 95-108.

Het juiste boek op het juiste moment

Vijf jaar geleden zou niemand er aandacht aan hebben besteed, maar nu schoot een economiestudie opeens naar nummer 1 bij Amazon. Originele opvattingen, Paul Krugman en goede timing hielpen mee.

ROBERT WENT (@went1955 op Twitter)

Econoom, werkzaam bij de WRR en co-auteur van de WRR-verkenning 'Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid'

Het lijkt een contradictio in terminis, maar Thomas Piketty is in korte tijd opgestegen tot een ware 'celebrity-econoom', de eerste van deze eeuw. Zijn razendsnelle opkomst en impact worden in de Verenigde Staten wel met die van The Beatles vergeleken. Blogs, tijdschriften en deskundigen rollen over elkaar heen met recensies, commentaren en observaties — ik heb er intussen misschien wel vijftig gelezen. Piketty is 'hot', getuige ook de meest gehoorde uitspraak tijdens de conferentie die de WBS met Policy Network en het Center for American Progress op 25 april organiseerde in De Balie: 'Ik heb Piketty nog niet gelezen maar wel over zijn boek, en ik begrijp daaruit dat ...' Niet eerder werd zo veel gepraat en geschreven over een boek van bijna een kilo dat 690 pagina's telt (de Engelse versie, de Franse is 970 bladzijden dik) met een wat saaie titel — *Kapitaal in de 21^{ste} eeuw* — en veel grafieken, tabellen en data.

Piketty's boek is volgens *The New Republic* inmiddels 'to contemporary global wealth inequality what *Moby-Dick* is to whaling (except not made up)'. Dat begon allemaal nog

vrij rustig in Frankrijk, waar *Le capital* in september 2013 uitkwam en tot nog toe ruim 50.000 keer verkocht is. Dat is best veel voor een economieboek, en Piketty haalde de top-5 van meest verkochte boeken. Maar tot grote discussies heeft het boek daar niet geleid. Bij Harvard University Press werd toevallig een redacteur enthousiast, en die overtuigde vervolgens zijn collega's en directie dat dit boek uitgegeven zou moeten worden. Besloten werd de vertaling in de catalogus op te nemen, en omdat het geloof in het boek bij de uitgever toenam werd het uiteindelijk als belangrijkste boek voor 2014 gepresenteerd.

Onder deskundigen die zich met ongelijkheid bezighouden is Piketty een bekende naam. Hij heeft samen met onder anderen Emmanuel Saez de gezaghebbende World Top Incomes Database opgezet, waarin voor een groeiend aantal landen data zijn verzameld over de ontwikkeling van inkomens. Het nieuwe van deze database is dat deze data niet met 'surveys' zijn geconstrueerd maar op basis van belastingaangiften, wat een betrouwbaarder beeld geeft. In de rest van de wereld was

Robert Went *Het juiste boek op het juiste moment*

Piketty echter een grote onbekende, dus het was ook niet gelijk makkelijk voor de boekverkopers van Harvard University Press om het boek aan boekhandels te slijten. 'It sounds important, I'm sympathetic with the argument, but I can't sell a \$40 economics book', kregen die bijvoorbeeld te horen. Een belangrijke afnemer van Harvard University Press kocht er dertig in, andere boekhandels twee of vijf.

Dat alles veranderde toen Nobelprijswinnaar Paul Krugman, met een veelgelezen blog en meer dan een miljoen volgers op Twitter *Capital* op 23 maart 'the book of the decade' noemde. Daarna ging het razendsnel. Piketty kwam naar de Verenigde Staten voor een serie lezingen en interviews. Journalisten en al dan niet vermeende deskundigen stortten zich op het boek en gingen erover schrijven, of ze het nou gelezen hadden of niet. Een van de recensenten, om een voorbeeld te noemen, begon haar artikel met de mededeling dat ze het boek niet gelezen had en er voorlopig ook niet aan toe zou komen want het lag ergens onderop de stapel boeken bij haar bed... Waarna ze ging uitleggen dat er weinig klopte van Piketty's verhaal. Goed voor de verkoop was dit alles wel. Harvard University Press moest het boek 24 uur per dag op drie continenten laten drukken om aan de vraag te kunnen voldoen, en kon die desondanks toch nog niet aan (Harvard University Press blog, 12 mei 2014).

Piketty werd nummer 1 op de Amazon-lijst met bestsellers. Er zijn inmiddels al meer dan tweehonderdduizend exemplaren van de Engelse editie verkocht, en dat aantal stijgt nog steeds. *Capital* is nu al met stip het meest verkochte boek van Harvard University Press ooit, en het boek is een regelrechte hype. Op blogs en in tijdschriften verschijnen 'quick guides' en 'cheat sheets' voor wie over Piketty mee wil praten zonder het boek gelezen te hebben. Die zijn soms uiterst amusant, zoals de tien tips om 'de zoveelste saaie discussie over Piketty op een cocktailparty' goed door te komen. Tip vijf: zeg dat de vertaling erg goed is, dan maak

je indruk omdat je zowel de Franse als de Engelse Piketty gelezen hebt. Of de tien gouden regels voor het schrijven van je eigen Piketty-recensie — roem vooral het uitgebreide notenapparaat.

Wat verklaart dit succes? In een van zijn vele interviews zegt Piketty dat hij niet voorzien had dat zijn boek zo'n succes zou worden, maar wel dat hij moeite gedaan heeft het zo te schrijven dat het gelezen kan worden door een breder publiek, omdat daarvandaan de druk op politici zal moeten komen om actie te ondernemen. Het lijkt er sterk op dat *Capital* het juiste boek op het juiste moment is, en dat de oorzaak van Piketty's succes gezocht moet worden in de tijdgeest. 'It is difficult to believe that it would have had the same impact ten or even five years ago (...), even though identical

Niet eerder verkocht Harvard University Press van één boek zoveel exemplaren

arguments and evidence could have been marshaled then', constateert econoom Dani Rodrik. De onvrede over de toenemende ongelijkheid in de VS is de afgelopen jaren sterker geworden, en nu middenklasse-inkomens nog steeds stagneren terwijl de economie zich herstelt, is het normaal geworden om de toenemende ongelijkheid als kernprobleem voor het land te zien — dat doet ook Obama in zijn speeches.

Ook in Engeland is het boek inmiddels uitgebreid besproken en becommentarieerd. De rechten voor het boek zijn aan uitgevers in verschillende andere landen verkocht, dus de zegetocht van Piketty is nog lang niet ten einde. In Japan is het eerst leesclubje van start gegaan (met 35 inschrijvingen in plaats van de verwachte 20 zit dit overvol), en ook in ons

Robert Went *Het juiste boek op het juiste moment*

land zijn de eerste leesgroepjes op poten gezet. De Bezig Bij brengt de Nederlandse Piketty in het najaar op de markt en betaalde voor het recht om dat te mogen doen ruim € 125.000.

Krijgen we dan wellicht een reprise van de jaren zeventig en tachtig? Jolande Sap (Groen-Links) vertelde toen ze nog Kamerlid was in een interview hoe ze in haar studietijd cursussen marxistische economie gaf aan medestudenten en huisvrouwen, en zij was niet de enige. In de jaren zeventig en tachtig verkocht de Socialistiese Uitgeverij Nijmegen (SUN) bijna honderdduizend exemplaren van de *Inleiding in de marxistische economie* van de Belgische trotskistische hoogleraar Ernest Mandel, die daar overigens geen royalty's voor had gevraagd. Wie in die jaren lid werd van een van de populaire boekclubs kon als gratis welkomstgeschenk kiezen voor *Het Kapitaal* van Karl Marx. Of mijn ouders lid werden van *ECl* of van *Boek en Plaat* weet ik niet meer, maar hun cadeau van 606 pagina's staat nog in mijn boekenkast, met onderstrepingen.

Die tijd komt nooit meer terug, maar wat zou het mooi zijn als Piketty ook in ons land veel verkocht en – belangrijker – gelezen gaat worden! Want wat je ook van het boek vindt en wat er ook voor kritiek op mogelijk is en er ongetwijfeld ook nog zal komen: er zijn onbelangrijkere zaken om je druk over te maken.

Ongelijkheid van inkomens en (al helemaal) vermogen is tientallen jaren vrijwel genegeerd door economen. Onder meer doordat de verschillen in de VS onvoorstelbaar zijn toegenomen, verandert dat nu snel. Dat komt niet in het minst door publicaties en nieuw onderzoek van grote internationale organisaties als het IMF, de Wereldbank en de OESO, die toch echt de nodige neoliberale geloofsbrieven hebben maar nu alleen nog maar over *inclusieve groei* praten. Het fonds van minister Ploumen om handel en ontwikkeling te bevorderen, dat 1 juli van start gaat, heet niet voor niks 'Dutch Good Growth Fund'.

Er lijkt een serieuze discussie op gang gekomen over de sociale, politieke en economische gevolgen van ongelijkheid, en ook in ons land is Piketty opgepikt. 'PvdA-leider Samsom wil het huidige belastingstelsel op z'n kop zetten: lasten op vermogen omhoog, de lasten op arbeid omlaag. In dat tweede aspect kan coalitiegenoot VVD zich ook vinden, maar fractievoorzitter Halbe Zijlstra wil niet aan de vermogens komen', meldde *de Volkskrant* op – natuurlijk – 1 mei. Laat maar komen die discussies over (de ontwikkeling van) de inkomens- en vermogensverdeling in ons land. 'Refusing to deal with numbers rarely serves the interest of the least well-off', stelt Piketty fijntjes in de allerlaatste zin van zijn meesterwerk.

Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?

Piketty schreef een mooi, 'groot' verhaal. De praktische les is te streven naar een evenwichtiger vermogensverdeling zonder de groei te remmen: meer huizenbezit zonder schulden, minder pensioenaf trek aan de top en delen in de winst door werknemers.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Capital in the Twenty-First Century van de Franse econoom Thomas Piketty heeft een schokgolf onder economen teweeggebracht. Een enkeling heeft het boek al begroet als het belangrijkste economische werk sinds Marx' *Das Kapital*. Niet alleen de titel geeft hiertoe aanleiding, maar ook de breedte en diepgrendendheid van Piketty's analyse. In een tijd waarin de grote verhalen heten te hebben afgedaan omdat de wereld van vandaag te complex is om in enkele simpele formules te vangen, is dat precies wat Piketty doet.

De essentie van zijn boek is samen te vatten in drie elementaire formules: $\alpha = r \times \beta$, $\beta = s/g$ en $r > g$. Vooral de laatste ongelijkheid zoemde de afgelopen maanden door de economenwereld alsof het de formule voor de heilige graal betrof. De Huffington Post vergeleek haar zelfs met Einsteins $E = mc^2$.¹ We hoeven er maar op te wachten tot deze formule binnenkort op hippe T-shirts verschijnt!

De analyse van het moderne kapitalisme reduceren tot drie simpele formules, die ook aan niet-economen vrij eenvoudig zijn uit te leggen, dat lijkt een onmogelijke opgave. Veel economen die de loftrompet over Piketty's

boek hebben gestoken, leken zich ook vertwijfeld af te vragen waarom zij niet zelf op dat idee waren gekomen. Iets werkelijk nieuws bevatten de formules ook niet.

Drie simpele formules

$\alpha = r \times \beta$ is een bekende identiteit die zegt dat het aandeel van vermogensinkomsten in het nationaal inkomen (α) gelijk is aan het rendement op vermogen (r) maal de omvang van het vermogen ten opzichte van het nationaal inkomen, oftewel de vermogen-inkomensverhouding (β).² Stel dat het totale vermogen zesmaal het nationaal inkomen bedraagt en het rendement op vermogen is 5%, dan zijn de vermogensinkomsten $6 \times 5\% = 30\%$ van het nationaal inkomen. Dan blijft er dus 70% over voor de beloning van arbeid.

De tweede formule, $\beta = s/g$, stelt dat de vermogen-inkomensverhouding op den duur tendeert naar de verhouding tussen de spaarquote s en de groeivoet van het nationaal inkomen g . Als de spaarquote 10% bedraagt, dat wil zeggen dat van iedere euro gemiddeld 10 cent wordt gespaard, terwijl de groeivoet van

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

het nationaal inkomen 2% bedraagt, dan zal het totale vermogen uiteindelijk vijfmaal het nationaal inkomen worden. Ook dit is eenvoudig te begrijpen. De vermogen-inkomensverhouding is immers stabiel als zij gelijk is aan de verhouding tussen de groei van het vermogen en de groei van het inkomen. Het vermogen groeit ieder jaar aan met de spaarquote s ,³ terwijl het totale inkomen met g groeit. Als de jaarlijkse vermogensaanwas vijfmaal zo groot is als de groei van het inkomen, zal het vermogen op termijn ook vijf keer zo groot worden als het nationaal inkomen.

De laatste formule $r > g$ is geen logische wetmatigheid, maar een op empirisch onderzoek gebaseerde verwachting van Piketty: het rendement op vermogen, r , is hoger dan de groei van het nationaal inkomen, g (zie ook zijn eigen bijdrage aan dit nummer). Het logische gevolg hiervan is dat vermogens in het algemeen sneller groeien dan het totale inkomen en dus ook dan arbeidsinkomens. Oftewel, in alledaags Nederlands, de vermogenden worden steeds rijker ten opzichte van andere inkomensstrekkers. Omdat vermogen erg ongelijk verdeeld is over de bevolking, leidt deze

Begripsverwarring

Als het om inkomens- en vermogensongelijkheid gaat onstaat er in discussies al snel een grote begripsverwarring. Inkomensverschillen en vermogensongelijkheid worden vaak als min of meer uitwisselbare termen gebruikt, terwijl het om wezenlijk verschillende zaken gaat.

Inkomen is een geldstroom: het gaat om de inkomsten die iemand (een persoon of een huishouden) in een bepaalde periode (meestal een jaar) ontvangt. Het bruto-inkomen omvat zowel opbrengsten van arbeid (loon), onderneming (winst) en vermogen (dividend, rente) als sociale uitkeringen en pensioenen.

Vermogen is een voorraadgrootheid: het is de waarde van iemands bezittingen verminderd met de waarde van zijn schulden. Bij die bezittingen kan het zowel gaan om materiële goederen (eigen woning, auto, kunstvoorwerpen) als om financieel bezit (spaartegoed, aandelen, obligaties). Aangezien van die bezittingen de schulden worden afgetrokken (waaronder de hypotheek op de eigen woning) kan het vermogen ook negatief zijn, bijvoorbeeld wanneer de eigen woning 'onder water' staat (dat wil zeggen dat de hypotheekschuld groter is dan de waarde van de woning).

Vermogen is vaak het resultaat van besparingen: het deel van het inkomen dat men niet uitgeeft maar spaart. Maar vermogen kan men ook erven. En vermogen groeit niet alleen doordat men spaart, maar ook doordat de waarde van de bezittingen stijgt (bijvoorbeeld de waarde van een woning of kunstvoorwerp) of doordat zij rendement opleveren (zoals rente op spaargeld of dividenden op aandelen). Overigens is dat rendement op vermogen zelf weer een bron van inkomen, namelijk **vermogensinkomsten**.

Kapitaal wordt (helaas) vaak als synoniem voor vermogen gebruikt. Dat doet Piketty bijvoorbeeld. In economische zin gaat het bij kapitaal echter om de waarde van productiemiddelen, zoals machines, fabrieken, kantoren, grondstoffen en dergelijke. Ook niet-fysieke productiemiddelen, zoals intellectueel eigendomsrecht, worden hiertoe gerekend.

Ondanks de titel gaat Piketty's 'Capital in the Twenty-First Century' vooral over vermogen (in het Frans **patrimoine** en in het Engels **wealth**). Kapitaal in economische zin (in het Frans en Engels **capital**) komt feitelijk nauwelijks aan de orde, hoewel hij deze term wel veelvuldig gebruikt. De term **capital/income ratio** (of **rapport capital/revenu** in de Franse editie) wordt hier daarom vertaald met **vermogen-inkomensverhouding**.

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

relatief sterke vermogensgroei tot een steeds grotere concentratie van vermogen bij een klein deel van de bevolking.

Puzzel

Het knappe van Piketty's analyse is dat hij deze formules illustreert aan en onderbouwt met een indrukwekkende reeks cijfers over inkomens en vermogens, en de verdeling van beide over een lange periode. Hoewel de titel van zijn boek anders doet vermoeden, gaat het voornamelijk over de ontwikkeling in de negentiende en de twintigste eeuw. Inclusief zijn vooruitblik op de komende decennia omspannt zijn werk daarmee liefst drie eeuwen. Dat alleen al mag een grootse prestatie heten.

Heel kort samengevat luidt Piketty's geschiedenis van de afgelopen twee eeuwen dat zowel de omvang als de concentratie van vermogen en het aandeel van vermogensinkomsten in het nationaal inkomen een U-vormig verloop vertonen. Daardoor zijn de westerse landen momenteel op weg naar een situatie waarin het vermogen net zo omvangrijk is (in verhouding tot het nationaal inkomen) en net zo sterk geconcentreerd als in de negentiende eeuw.

Het midden van de twintigste eeuw – pakweg de periode tussen de Eerste Wereldoorlog en de jaren zeventig – kenmerkte zich juist door een veel kleinere hoeveelheid vermogen, een grotere spreiding daarvan over de bevolking en een kleiner aandeel van vermogensinkomsten. Dat die drie ontwikkelingen min of meer gelijk opgingen, is geen toeval. Integendeel, op grond van zijn elementaire formules verwacht Piketty juist dat omvang en concentratie van vermogen en het aandeel van vermogensinkomsten zich steeds in dezelfde richting bewegen. Immers, de vermogen-inkomensverhouding groeit als het rendement op vermogen hoger is dan de groei van het arbeidsinkomen en door dat hoge rendement groeit het vermogen van degenen die al veel vermogen hebben het snelst.

De belangrijkste puzzel die Piketty moet oplossen is dus waarom het vermogen gedurende enkele decennia in de vorige eeuw terrein moest prijsgeven. Die ontwikkeling verklaart tevens waarom het vermogen steeds meer uit de belangstelling van economen en politici is verdwenen. Vermogen leek er niet zoveel meer toe te doen. Volgens Piketty kwam dit door uitzonderlijke factoren zoals de twee wereldoorlogen, de depressie van de jaren dertig, hoge inflatie en de hoge belastingen die na de Tweede Wereldoorlog op topinkomens en vermogens werden geheven.

De beide wereldoorlogen hebben letterlijk veel kapitaal vernietigd, terwijl de depressie en hoge inflatie de waarde van financiële vermogens uitholde. Zeer hoge belastingen op topinkomens (tot boven de 90% in de VS in de jaren zestig!) remden de vorming van vermogen uit besparingen, terwijl belastingen op vermogens en erfenissen deze direct afroonden. In de jaren zeventig en tachtig is deze trend echter tot staan gekomen, doordat woestende oorlogen en diepe depressies in het rijke Westen uitbleven en opgebouwde vermogens grotendeels in stand bleven doordat de belasting op topinkomens en vermogens werd verlaagd.

Haast onopgemerkt naderen we daardoor weer de verhoudingen uit de negentiende eeuw. Piketty constateert overigens wel een belangrijk verschil. Inmiddels is er namelijk ook een vermogende middenklasse ontstaan. Naast de 10% allerrijksten is er een groep welgestelden ontstaan, die ruwweg 40% van de bevolking omvat, die over een redelijk vermogen beschikt, vaak vooral in de vorm van een eigen woning.

Inkomensongelijkheid

De grote beweging van vermogen en inkomen over drie eeuwen schetsen en verklaren, dat lijkt inderdaad weinig minder dan de essentie van het hedendaagse kapitalisme blootleggen. Maar is dat ook werkelijk zo? Zonder iets

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

af te doen aan de grote prestatie van Piketty, is het goed ook de beperkingen ervan te onderkennen. Die liggen mijns inziens met name op twee terreinen. Het eerste is de beperkte rol van vermogen als bron van inkomen. Het tweede betreft de veel grotere, maar door Piketty grotendeels genegeerde rol van vermogen als bron van economische macht.

In de periode waarin de omvang en de concentratie van vermogen zijn toegenomen – ruwweg sinds de jaren zeventig of tachtig – is in de meeste landen ook de inkomensongelijkheid toegenomen. Piketty suggereert dat beide ontwikkelingen verband met elkaar houden. Hij laat echter ook zien dat alleen voor de allerrijksten (de top 0,1%) vermogen de belangrijkste bron van inkomen is. Voor bijna de gehele bevolking is arbeid of een uitkering de belangrijkste inkomensbron. De toename van de inkomensongelijkheid is dan ook voor het grootste deel toe te schrijven aan de groeiende ongelijkheid van arbeidsinkomens (zie de bijdrage van Salverda in dit nummer van *S&D*). Dat geldt zelfs voor de meeste topinkomens

Piketty besteedt geen aandacht aan vermogen als bron van economische macht

(de top 1%). Het gaat daarbij immers vooral om beloningen van topbestuurders in grote ondernemingen, naast de verdiensten van topartiesten, topsporters, topadvocaten, medisch specialisten en andere 'vrije beroepen'. Inkomen uit vermogen (zoals rente op spaargeld of dividenden) vormt van de meeste topinkomens slechts een ondergeschikt deel.

Naar die groeiende ongelijkheid van arbeidsinkomens is de afgelopen decennia al zeer veel onderzoek gedaan. Terecht bekriti-

seert Piketty de sterke nadruk in dat onderzoek op technologie en globalisering als verklarende factoren; die verklaren namelijk niet de sterk gestegen beloningen aan de top. Maar zelf heeft hij hierover weinig nieuws te melden. Hij schrijft de groei van topsalarissen vooral toe aan de macht van topbestuurders om hun eigen beloning vast te stellen. Dit lijkt me een terechte constatering, maar Piketty brengt deze niet in verband met zijn bredere analyse van de groeiende concentratie van vermogen, waardoor deze verklaring nogal een ad hoc-karakter heeft.

Kapitaal versus vermogen

Dat brengt mij op de tweede beperking van Piketty's analyse: het gebrek aan aandacht voor vermogen als bron van economische macht. In dit verband is het onderscheid tussen kapitaal en vermogen van belang (zie het kader op p. 32). Dat Piketty het, ondanks de titel van zijn boek, vooral over vermogen heeft, is misschien het meest wezenlijke verschil met Marx. Bij de laatste ging het primair om kapitaal als bron van economische macht en was vermogen, in de betekenis van rijkdom, daarvan hooguit een (ondergeschikte) afgeleide. Bij Piketty staat juist vermogen als (individuele) bron van rijkdom en inkomen centraal. De vraag waaraan Piketty grotendeels voorbijgaat, en die voor Marx juist cruciaal was, is wat de gevolgen zijn van de grote concentratie van vermogen voor de machtsverhoudingen in de economie. Daardoor blijft de vraag onbeantwoord hoeveel invloed de allerrijksten van vandaag uitoefenen op het economisch bestuur en daarmee op de aard en richting van de economische ontwikkeling.

In de negentiende eeuw ging de concentratie van vermogen ongetwijfeld gepaard met een samenballing van economische macht. De kapitalistische klasse van Marx bestond voor een groot deel uit ondernemers, die hun vermogen voornamelijk investeerden in fabrieken, banken, mijnen en schepen die zij zelf

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

bestierden. Rockefeller, Carnegie, Vanderbilt en Morgan in de VS en Philips, Regout en Van Marken in Nederland waren bovenal ondernemers. Zij drukten een zwaar stempel op de economische ontwikkeling in de negentiende en vroege twintigste eeuw door te investeren in nieuwe riskante activiteiten, zoals oliewinning, spoorwegen en fabricage van elektrische apparatuur. Hun houding tegenover de arbeidersklasse was medebepalend voor de sociale ontwikkeling.

Voor de superrijken van vandaag lijkt dat minder te gelden. Op de Forbes 500-lijst prijken weliswaar nog altijd heel wat ondernemers, zoals Bill Gates, Carlos Slim en de Walton-familie, maar een groot deel van de lijst bestaat uit vermogenden die hun kapitaal in een groot aantal verschillende activa hebben belegd, zoals Warren Buffett en George Soros, of die hun vermogen hebben geërfd maar niet meer een onderneming leiden, zoals Lilian Bettencourt. Dit hangt samen met de scheiding tussen management en eigendom die zich in de afgelopen eeuw heeft voltrokken.

Naast de klasse van kapitaalbezitters is er een klasse van managers ontstaan die tot de best verdienenden behoren, maar doorgaans niet tot de allerrijksten in termen van vermogen. Zo laat Piketty in een eerder artikel zien dat in de VS slechts een kwart van de top 1% qua arbeidsinkomen ook tot de top 1% van kapitaalinkomens behoort.⁴ De werkelijke economische macht lijkt eerder bij die topmanagers te liggen dan bij de vermogenden die de aandelen in handen hebben. En voor zover het beleid van managers wordt beïnvloed door aandeelhouders, zijn dit vaak niet de vermogenden zelf, maar de vermogensbeheerders van de beleggingsmaatschappijen waarin zij hun vermogen hebben ondergebracht. Die zetten de bestuurders van grote beursgenoteerde ondernemingen soms onder druk om hun koers te wijzigen, bijvoorbeeld door onrendabele activiteiten af te stoten. Van die kant komt ook de grootste druk om voorrang te geven aan hoge rendementen op korte ter-

mijn in plaats van wat lagere, maar meer stabiele rendementen op langere termijn. Anders gezegd, de economische macht lijkt steeds meer te liggen in de financiële sector.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat vermogensbeheerders handelen in opdracht van de vermogenden zelf. Moderne beleggingsproducten zijn echter zo complex (denk aan de vele soorten derivaten) dat de meeste rijken die waarschijnlijk onvoldoende doorgronden en daarom afgaan op de adviezen van hun vermogensbeheerders. Die beheerders zullen hun meerwaarde ten opzichte van concurrenten proberen aan te tonen met hoge rendementen op korte termijn. Dit heeft enerzijds bijgedragen aan de wildgroei aan financiële producten die mede de oorzaak vormde van de kredietcrisis en heeft anderzijds bedrijven steeds meer gedwongen om zich op kortetermijnderendementen te richten. Om de economische ontwikkeling bij te sturen in meer duurzame richting, zowel uit ecologisch als uit sociaal perspectief, zou dit mechanisme moeten worden aangepakt. Het zwaarder belasten van zeer grote vermogens, zoals Piketty voorstelt, zal daaraan weinig veranderen. Integendeel, als een groter deel van de topvermogens wordt afgeroomd, zal de druk om een hoog rendement te realiseren wellicht zelfs nog toenemen.

Pensioenvermogens

Een laatste punt waarop Piketty's analyse voor de Nederlandse lezer tekortschiet – maar dat valt hem nauwelijks te verwijten – is dat hij de rol van pensioenvermogens grotendeels buiten beschouwing laat. De reden daarvoor is dat pensioenvermogens in de meeste Europese landen slechts zo'n 5% van het totale private vermogen uitmaken en zelfs in Angelsaksische landen niet meer dan 20%. In Nederland gaat het echter om meer dan een derde van het totale private vermogen (zie de bijdrage van Salverda), een niet te verwaarlozen bestanddeel.

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

Hoewel pensioenvermogen voor de bezitter wezenlijk verschilt van andere vermogensbestanddelen, doordat deze er niet vrij over kan beschikken, geldt dit niet voor de beleggingskant van het vermogen. Ook via pensioenvermogens wordt potentieel een aanzienlijke invloed uitgeoefend op de economische ontwikkeling door de keuzes — opnieuw gedelegeerd aan vermogensbeheerders — ten aanzien van de belegging van het vermogen. Deze rol verdient meer aandacht dan hij tot nog toe heeft gekregen — en die Piketty geheel negeert.

Piketty heeft met zijn *Capital in the Twenty-First Century* een prestatie van formaat geleverd. Toch zouden we kunnen stellen dat hij nog slechts half werk heeft geleverd. Op een bewonderenswaardig simpele wijze heeft Piketty de golfbeweging in de omvang en verdeling van het vermogen over de afgelopen twee eeuwen verklaard. Aan de andere zijde van het vermogen, het productiekapitaal, is hij echter nog amper toegekomen. Om werkelijk een omvattende analyse van het hedendaagse kapitalisme te leveren, zou hij die zijde zeker ook moeten belichten. Marx' *Kapitaal* werd uiteindelijk een driedelig werk, waarvan hij zelf overigens alleen het eerste deel heeft kunnen voltooiën. Hopelijk zal Piketty in ieder geval nog een tweede deel aan zijn *Capital* toevoegen, waarin het daadwerkelijk over kapitaal en minder over vermogen gaat.

Vermogen afromen of opbouwen?

Door de hierboven geschetste beperkingen van *Capital in the Twenty-First Century* is de praktische betekenis van Piketty's werk voor sociaal-democratische politiek op dit moment nog onduidelijk. Zijn inmiddels veelbesproken voorstel voor een, idealiter wereldomvattende, progressieve belasting op vermogen heeft nog weinig bijval gekregen, vooral omdat de uitvoerbaarheid en haalbaarheid ervan gering lijken. Meer in het algemeen geldt dat de beleidssuggesties die hij in het laatste deel

van het boek doet vooral gericht zijn op herverdeling van vermogen en inkomen. Voor een sociaal-democraat zijn dit sympathieke, maar weinig vernieuwende ideeën — al is het goed om deze nog eens nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. PvdA-leider Diederik Samsom greep de aanbevelingen van Piketty dan ook aan om zelf te pleiten voor een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar vermogens en daarbij een progressief tarief te hanteren, waardoor de zeer grote vermogens het zwaarst worden belast (zie hierover ook de bijdrage van Alman Metten aan dit nummer van *S&D*).⁵

Hoewel de toekomstige trend van verder toenemende ongelijkheid en concentratie van rijkdom die Piketty voorziet, alle reden geeft om herverdeling via belastingen en sociale uitkeringen weer hoog op de agenda te zetten, is het zeer de vraag of Piketty's boek de vele tegenstanders van meer (inkomens)herverdeling — ook onder economen die Piketty's analyse bewonderen — zal weten te overtuigen. In termen van zijn formule $r > g$ betekent een progressieve vermogensbelasting dat r voor een deel wordt afgeroomd, zodat het verschil tussen r en g kleiner wordt en vermogens minder snel groeien. Dat remt de opbouw van vermogen.

Als we naar de keerzijde van vermogen — het productiekapitaal — kijken, is het echter de vraag of dat wenselijk is. Kapitaal is als productiefactor immers een belangrijke bron van welvaart. Hoe meer kapitaal we hebben (in de vorm van machines, computers, robots, transportmiddelen et cetera), hoe minder arbeidsinspanning we ons hoeven te getroosten om een gegeven welvaartspeil te realiseren.

Het probleem is dan ook niet de omvang van het vermogen (Piketty's vermogen-inkomensverhouding β), maar de zeer scheve verdeling daarvan over de bevolking. Voor sociaal-democraten zou de vraag dus vooral moeten zijn hoe een meer evenwichtige vermogensverdeling kan worden gerealiseerd, zonder de groei van het vermogen te remmen. Dat is, opmerkelijk genoeg, een vraag waar

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

sociaal-democraten zich sinds de discussie over de vermogensaanwasverdeling in de jaren zeventig niet meer over gebogen hebben. Ervan uitgaande dat directe onteigening ('socialisatie') van privaat vermogen geen optie is (omdat zij een inbreuk vormt op het particuliere eigendomsrecht), zou spreiding van vermogen vooral moeten worden nagestreefd door de opbouw van vermogen te bevorderen onder het grootste deel van de bevolking dat nu weinig of geen vermogen heeft. Dat zou op verschillende manieren kunnen.

In het verleden is dit vooral gebeurd door het eigenwoningbezit fiscaal te stimuleren. Paradoxalerwijze was dit echter vooral een

Niet de omvang van het vermogen is een probleem, maar de zeer scheve verdeling daarvan over de bevolking

stimulans om schulden te maken, waardoor een periode van dalende huizenprijzen juist in een forse toename van huishoudens met nettoschulden heeft geresulteerd, doordat hun huis 'onder water' staat. In dit licht bezien is het verstandig dat de overheid beperkingen heeft opgelegd aan de aftrekbaarheid van hypotheekrente, zodat eigenwoningbezit in de toekomst weer meer zal samengaan met vermogensopbouw.

Een tweede vorm van breed gespreide vermogensopbouw betreft pensioenvermogens. Hoewel je dit op grond van de discussies van de afgelopen jaren niet zou zeggen, onderscheidt Nederland zich hierin gunstig van de meeste andere landen. Per huishouden is er in Nederland een pensioenvermogen van circa € 125.000. Ook deze pensioenvermogens zijn echter sterk geconcentreerd bij de rijkste huis-

houdens (zie de bijdrage van Wiemer Salverda in dit nummer). Daarom zou voor de lagere en middeninkomensgroepen de fiscale stimulans voor het pensioensparen (doordat de premie kan worden afgetrokken van de inkomstenbelasting en het opgebouwde pensioenvermogen niet wordt belast) zeker moeten worden gehandhaafd, terwijl deze voor de topinkomens zou moeten worden beperkt.

Het ware wenselijk dat pensioenfondsen dan ook een actievare rol gaan spelen als vermogensverstrekkers door meer nadruk te leggen op een stabiel en duurzaam rendement op langere termijn dan op een zo hoog mogelijk kortetermijnrendement. Daarmee zouden pensioenfondsen enig tegenwicht kunnen bieden tegen het 'gehaaste kapitaal' van andere aandeelhouders dat ondernemingen onder druk zet om zich vooral op de korte termijn te richten.

Werknemersaandelenbezit

Een andere vorm van vermogensspreiding is meer omstreden. Doordat een groot deel van de vermogensopbouw plaatsvindt uit de winsten van ondernemingen (in de vorm van dividenduitkeringen en waardevermeerdering van de aandelen), zouden vermogens ook meer gespreid kunnen worden door werknemers te laten delen in bedrijfswinsten. Deze winstdeling zou dan echter niet contant moeten worden uitgekeerd, maar in de vorm van aandelen.

Zelfs indien de verdeling van de toegevoegde waarde van de onderneming over arbeid (loon plus winstdeling) en kapitaal (aandeelhouders) gelijk zou blijven, zouden de werknemers zo geleidelijk een steeds groter deel van het kapitaalinkomen verwerven. Als werknemers medeaandeelhouder worden van hun eigen bedrijf, vervaagt geleidelijk de scheidslijn tussen werknemers en aandeelhouders. Cruciaal hierbij is wel dat de werknemers hun aandelen niet van de hand doen, maar een steeds groter aandelenkapitaal opbouwen. Dit lijkt het best te realiseren door de aandelen

Paul de Beer *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?*

niet individueel uit te keren maar onder te brengen in een door de werknemers gezamenlijk beheerd fonds.

Over de voordelen, maar ook de risico's van werknemersaandelenbezit valt veel meer te zeggen dan in het bestek van dit artikel mogelijk is.⁶ In het licht van mijn kritiek op de analyse van Piketty is het echter goed te benadrukken dat werknemersaandelenbezit aan beide zijden van de vermogensverdeling positieve effecten zou sorteren. Via aandelenbezit kunnen werknemers immers ook invloed uitoefenen op het beleid van de onderneming. Zij kunnen hun stem laten horen in de aandeelhoudersvergadering, bijvoorbeeld als het gaat om de beloning van de bestuurders. Doordat er via deze vorm van winstdeling meer vermo-

gen in de onderneming blijft, wordt zij minder afhankelijk van externe kapitaalverschaffers, die vaak meer op de korte termijn zijn gericht.

Misschien wel de belangrijkste bijdrage die Thomas Piketty heeft geleverd aan het maatschappelijke debat is dat hij heeft laten zien dat de tijd van de grote verhalen niet voorbij is. Hij heeft afgerekend met de gemeenplaats dat de huidige wereld te complex is om nog in een samenhangende en overkoepelende maatschappijvisie te kunnen vangen. Natuurlijk biedt hij zo'n complete visie nog niet – hij beperkt zich immers tot een deel van de economie – maar zijn werk biedt wel de hoop en het vertrouwen dat het de moeite waard is om de zoektocht ernaar niet op te geven.

Noten

- 1 Susan Brooks Thistlethwaite, 'The Marx Brothers? Pope Francis and Thomas Piketty Both Want to Redistribute Wealth'. *Huffington Post*: www.huffingtonpost.com/rev-dr-susan-brooks-thistlethwaite/pope-francis-piketty_b_5306555.html.
- 2 Piketty gebruikt hier steeds de term 'kapitaal' in plaats van 'vermogen' (zie het kader over begripsverwarring op p. 32).
- 3 Voor de fijnproever: het gaat hier om de nettospaarquote na aftrek van de afschrijvingen.
- 4 Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, Emmanuel Saez (2013), 'The Top 1 Percent in International and Historical Perspective', *Journal of Economic Perspectives* 27(3), pp. 3-20.
- 5 In een interview in *de Volkskrant* van 1 mei 2014 en in het tv-programma *Nieuwsuur* van 14 mei 2014.
- 6 Zie hierover Paul de Beer (2004), 'Een linkse hervormingsagenda voor het kapitalisme', *S&D* 2004/10-11, pp. 10-26.

Help de middenklasse, belast de superrijken

De middenklasse kwam op in de twintigste eeuw toen na twee wereldoorlogen, de grote depressie, inflatie en een sterk progressieve belastingheffing de allerrijksten hun vermogen zagen dalen, en de 40% daaronder daarvan profiteerde. Nu dreigt de middenklasse weer te verdwijnen ten gunste van de allerrijksten.

ALMAN METTEN

Oud-lid Europees Parlement voor de PvdA (1984-1999) en van 1987-1994 coördinator Economie van de Socialistische Fractie

De wijze waarop ongelijkheid gemeten wordt, is nooit neutraal. Thomas Piketty – hoogleraar economie in Parijs en een van de oprichters van de World Top Incomes Database¹ – verantwoordt de keuzes die hij maakt in zijn spraakmakende werk *Le capital au XXI^e siècle* daarom zeer uitvoerig. De Franse versie van zijn boek telt 970 pagina's, en de vrij raadpleegbare bijlagen op internet zijn onvoorstelbaar omvangrijk. Piketty was overigens de economisch adviseur van Segolène Royal bij haar presidentscampagne namens de Franse Parti Socialiste in 2007. Dat zal hem extra bewust gemaakt hebben van het risico dat hij met het brisante onderwerp van toegenomen ongelijkheid het verwijt kan krijgen partijpolitiek te bedrijven.

Le capital au XXI^e siècle is om verschillende redenen baanbrekend. Ten eerste vanwege de historische invalshoek die Piketty kiest: samen met zijn collega's is hij al vijftien jaar bezig met het verzamelen van gegevens over de inkomens- en vermogensverdeling in inmiddels

twintig landen. Economie is volgens Piketty een sociale wetenschap, geen exacte. Hij zet zich af tegen de 'infantiele passie voor wetkunde' en de puur theoretische en vaak erg ideologische speculatie van veel economen ten koste van historisch onderzoek en toetsing tot andere sociale wetenschappen. De economische wetenschap heeft wezenlijke vragen als ongelijkheid van inkomen en vermogen decennialang laten liggen, deels door ideologische vooringenomenheid, oordeelt hij. Nobelprijswinnaar Simon Kuznets heeft, zo stelt Piketty, de economengemeenschap in slaap gesust met zijn curve die voorspelde dat de ongelijkheid van inkomen vanzelf zou verdwijnen met de ontwikkeling van de economie. Piketty toont aan dat die curve niet klopt.

Vernieuwend aan de aanpak van Piketty is dat hij zich baseert op belastinggegevens, en niet op enquêtes. Hierdoor zijn historische analyses mogelijk die voor sommige landen teruggaan tot eind achttiende eeuw. Het gebruik van belastinggegevens voor de bestude-

ring van de concentratie van inkomen en vermogen bij de top 10% en de top 1% is bovendien cruciaal, omdat in enquêtes deze categorieën altijd ondervertegenwoordigd zijn.² Maar ook belastinggegevens leiden nog tot een *onderschatting* van de mate van concentratie van inkomen en vermogen.³

Piketty panic

Piketty laat zijn lezers door zijn bril naar de maatschappij kijken. Zijn naar eigen zeggen pragmatische, niet ideologisch bedoelde indeling is als volgt: een bezitloze lagere klasse van 50%, een bezittende middenklasse van de volgende 40%, een welgestelde klasse van de volgende 9%, en een dominante, hoogste klasse van 1%.⁴ Hij introduceert de door hem onderzochte vermogensverhoudingen betrekkelijk losjes, maar ondersteunt deze vervolgens met indrukwekkend cijfermateriaal.

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was de rijkdom in Europa extreem geconcentreerd. De top 10% bezat in landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zweden 90% van de nationale rijkdom, de top 1% tussen de 60% en 70%. Een bezittende middenklasse bestond er niet, er was nauwelijks verschil in bezit tussen de middenklasse en de lagere klasse.

De huidige bezittende middenklasse, met eigen huizen en met circa 33% van het nationale vermogen (in Nederland circa 25%) is volgens Piketty een uitvinding van de twintigste eeuw. De daling in vermogen van de rijkste 10% in de twintigste eeuw is geheel ten goede gekomen aan de 40% daaronder.

De extreme ongelijkheid in vermogen in Europa aan het begin van de twintigste eeuw werd drastisch gereduceerd door de twee wereldoorlogen, de depressie, inflatie en door een sterk progressieve belastingheffing. Maar vanaf de jaren tachtig is door deregulering (de Reagan/Thatcher-revolutie) en een drastische verlaging van de topbelastingtarieven de ongelijkheid, vooral in de Verenigde Staten, weer sterk toegenomen.

Vermogen is altijd veel ongelijker verdeeld geweest dan inkomen. De 10% hoogste *inkomens* ontvangen nu 25-30% van het totale arbeidsinkomen, dat is ongeveer evenveel als de onderste helft van de bevolking (de overige 40-50% gaat naar de middenklasse). De 10% hoogste *vermogens* bezitten altijd meer dan 50% van het totale vermogen, soms (begin vorige eeuw) zelfs meer dan 90%; de armste helft bezit niets, de tussenliggende 40% de rest.

In Nederland zijn de 10% hoogste inkomens goed voor 30,9% van het bruto inkomen.⁵ De top 10% bezit ruim driekwart van het totale *vermogen*.⁶ De 1,2% miljonairs bezitten 40% (exclusief woningbezit).⁷ En de drie rijkste Nederlanders bezitten meer dan onze armste 50%.⁸ De vermogensongelijkheid in Nederland *overtreft* daarmee zelfs de extreme situatie in de VS.

Door naar de top 1% en top 10% te kijken, lijkt ons zelfbeeld dat we in een egalitaire maatschappij leven, ineens meer mythe dan werkelijkheid. In de VS is al een ware *Piketty panic* uitgebroken.⁹ Deze 'terugkeer van het kapitaal' is volgens Piketty een gevolg van privatiseringen, herstel van vastgoed en beursaandelen en een afname van de economische groei. De groei neemt af doordat de bevolkingsgroei en productiviteitsstijging beide afnemen.¹⁰ Privébezit neemt toe in verhouding tot nationaal inkomen als de spaargraad van een economie hoger is dan de groei.¹¹ En bij een langetermijngroei van de economie die niet hoger dan 1,5% zal zijn in de meest ontwikkelde landen,¹² zal de spaargraad inderdaad veel hoger zijn. Piketty zegt daar weinig over, maar gezien de reeds bereikte concentratie van kapitaal, en het historisch stabiele langetermijnrendement op kapitaal van 4% tot 5%, is dat zeer waarschijnlijk – voor de top van de vermogensbezitters is het onmogelijk om het hele rendement op hun kapitaal te consumeren.

Kapitaalinkomen zal zo verder toenemen ten opzichte van arbeidsinkomen.¹³ Als een land veel spaart en langzaam groeit accumuleert het op den duur een enorme hoeveelheid vermogen, en groeit zo het belang van bezit

Alman Metten *Help de middenklasse, belast de superrijken*

uit het verleden. Deze ontwikkelingen acht Piketty echter geenszins onvermijdelijk. Met radicale belastingmaatregelen kan, als de politieke wil daarvoor bestaat, deze ontwikkeling gekeerd worden.

Hij laat ook zien dat het rendement op kapitaal oploopt met de omvang ervan. Grote vermogens leveren significant hogere opbrengsten op dan kleinere. Dat is natuurlijk heel relevant voor Nederland, dat niet het werkelijke rendement op vermogen belast, maar een fictief rendement van 4%.

Het rendement op vermogen neemt toe met de omvang van het vermogen

In Nederland haalde pensioenfonds ABP over twintig jaar een nettorendement van 7,2%.¹⁴ Pensioenfonds Zorg en Welzijn, het tweede in grootte, haalde over de 45 jaar van zijn bestaan een gemiddeld rendement van 8,2%.¹⁵ Ook grote particuliere vermogens zullen dus hoge rendementen behalen. Het gros van de Nederlanders heeft echter alleen bank- en spaarrekeningen, en haalt over twaalf jaar slechts een reëel rendement tussen -1,6% en +0,5%.¹⁶ Onze vlakke rendementsheffing van 4% op alle vermogens, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar de omvang ervan, vergroot de ongelijkheid van vermogen. De zwakste schouders dragen de zwaarste lasten.

Wat te doen met overheidsschuld?

Ook de manier waarop we omgaan met onze overheidsschuld raakt aan de vraag naar de verdeling van de rijkdom, stelt Piketty. In Europa is de omvang van vermogen zesmaal zo hoog als het nationale inkomen, is dit geheel in handen van particulieren (overheidsschuld

en overheidsbezit zijn in evenwicht) en is het nettovermogen ten opzichte van de landen buiten Europa ook in evenwicht. Europese huishoudens (maar vooral de top 10%) bezitten dus alles in Europa, inclusief de overheids-schuld. (Dit is natuurlijk wel erg macro gere-deneerd.)

Voor het omlaag brengen van de overheids-schuld noemt Piketty drie mogelijke oplossin-gen: inflatie, bezuinigen of vermogensbelas-ting. Inflatie was de oplossing van de twintigste eeuw, het meest toegepast door Duitsland ove-rigens, maar nu zo goed als uitgebannen. De slechtste oplossing, in termen van rechtvaar-digheid en effectiviteit, is bezuinigen.¹⁷ De meest bevredigende oplossing zou een eenma-lige heffing op vermogen zijn, van bijvoorbeeld 15%. Daarmee zou onmiddellijk alle overheids-schuld kunnen worden afgelost.¹⁸

In deze zienswijze staat Piketty niet alleen. De Bundesbank heeft, in navolging van onder meer het IMF, onlangs deze oplossing geop-perd voor landen die anders een beroep op Europese solidariteit zouden moeten doen.¹⁹ Een maatregel als deze zou in bijvoorbeeld Griekenland een groot deel van de door bezui-nigen en krimp veroorzaakte sociale ra-vage hebben kunnen voorkomen. Nu zijn de grote vermogens er ontzien. En het Duitse onderzoeksinstituut DIW heeft zo'n oplossing in 2012 voor Duitsland voorgesteld: bij een vrijstelling van € 250.000 per persoon zou er nog steeds een grondslag bestaan voor belas-tingheffing van 92% van het bbp. Met een ver-mogensheffing van 10% zou door de rijkste 8% van de Duitsers 9% van het bbp gemobiliseerd kunnen worden.²⁰

De VS als (afschrikwekkend) voorbeeld

In één generatie is de inkomens- en vermogens-ongelijkheid in de Verenigde Staten zozeer toe-genomen dat het de vraag is of deze ontwikke-ling nog gekeerd kan worden. De top 10% van de salarissen in de VS maakt nu 45-50% van het nationale inkomen uit en de top 1% 20-25%. In de

Alman Metten *Help de middenklasse, belast de superrijken*

jaren zeventig was het salarisaandeel van de top 10% nog 30-35% van het nationale inkomen. Er heeft dus in veertig jaar tijd een sociale overdracht van 15% van het nationale inkomen van de armste 90% naar de rijkste 10% plaatsgevonden. Van 1970 tot 2007 heeft de top 10% zich driekwart van de Amerikaanse groei toegeëigend, waarvan de top 1% alleen al 60%.

De ceo's van de 24 AEX-bedrijven verdienen vorig jaar € 81,8 mln, 12% meer dan in 2012

Vermogens zijn in de VS nog ongelijker verdeeld. De top 10% huishoudens bezit 72% van de nationale rijkdom, de top 1% alleen al bezit 25%. Deze toenemende ongelijkheid heeft consequenties voor de groei van de Amerikaanse economie, nu de lagere en middenklasse niet langer hun stagnerende inkomens met leningen kunnen aanvullen. Van de topinkomens, waarvan de hoogte elke economische rationaliteit ontbeert, wordt minder geconsumeerd dan van lagere en middeninkomens. Daarnaast blijkt ook de verdeling van de consumptie in de VS door deze inkomensongelijkheid steeds schever komen te liggen.²¹

De meest verdienende 5% was in 2012 verantwoordelijk voor 38% van de binnenlandse consumptie. Sinds 2009 waren de voor inflatie gecorrigeerde uitgaven van deze top 5% met 17% gestegen, tegen 1% voor de onderste 95%; 90% van de totale toename in consumptie kwam in deze periode voor rekening van de top 20% verdieners. Zou de situatie in Nederland veel anders zijn, met de reële loondalingen van de afgelopen jaren, met 1,3 miljoen huizen 'onder water', en tegelijkertijd met een aandelen-*boom* waar vooral de topbezitters vrijwel belastingvrij van profiteren?²²

Piketty wijst erop – in een andere publicatie dan *Le capital au XXIe siècle* – dat mensen met topinkomens en topvermogens meer middelen hebben om zowel sociale opvattingen (door denktanks en media) als beleid (door lobbyen) te beïnvloeden. Daarmee is een 'omgekeerde causaliteit' gecreëerd tussen inkomensongelijkheid, percepties en beleid.²³ Geld is macht, en de VS moeten zich zorgen gaan maken over hun 1%-democratie.²⁴ Daarom is de stelling in Piketty's boek dat herverdeling via belastingen mogelijk moet zijn omdat stemmen gelijkjer verdeeld zijn dan inkomen en vermogen, niet vanzelf waar. Dat neemt niet weg dat armen en rijken zich moeten afvragen waar de dynamiek van de ongelooftelijke concentratie van inkomen en vermogen ophoudt als de politiek er niets aan doet of deze zelfs nog bevordert.²⁵

Toptarieven

Het belangrijkste instrument waarmee het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, die veel minder dan continentaal Europa onder de wereldoorlogen geleden hadden, ongelijkheid van inkomen en bezit bestreden was extreme ('confisquerende') tarieven: rond de 80% op topinkomens, met uitschieters tot 98%.

De functie daarvan was niet alleen belasting innen, maar ook afschrikken: extreem inkomen en bezit moesten ermee worden teruggedrongen. Zo was in de VS tussen 1932 en 1980 het toptarief in de inkomstenbelasting gemiddeld 81%. Het toptarief in de successiebelasting was er tussen de jaren dertig en de jaren tachtig 70% à 80%. In het Verenigd Koninkrijk lagen de toptarieven nog hoger.

De verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting sinds de jaren zeventig is nauw verbonden met de toename van het aandeel van de top 1% in het nationale inkomen.²⁶ De correlatie is zelfs bijna perfect: landen die hun toptarief sterker hebben verlaagd zijn ook de landen waar de hoogste inkomens het sterkst zijn toegenomen. Daarentegen bestaat

Alman Metten *Help de middenklasse, belast de superrijken*

er geen statistisch relevante relatie tussen de verlaging van het toptarief en de groei van de productiviteit in verschillende landen vanaf de jaren zeventig. De groei van het bbp per inwoner sinds de jaren zeventig en tachtig is bijna exact hetzelfde in alle rijken landen. De productiviteit wordt dus niet gestimuleerd door de verlaging van het toptarief en de toename van de topinkomens.

Het ligt voor de hand de ongelijkheid van inkomen te verminderen door de toptarieven – voor de echte topinkomens! – drastisch te verhogen. Andere (wettelijke) maatregelen om extreme topbeloningen te beperken hebben tot nu toe niet gewerkt. Piketty pleit voor de Verenigde Staten voor een herinvoering van een toptarief van 80% voor inkomens boven een half miljoen (of miljoen) dollar. Een toptarief van 82% zou zelfs optimaal zijn voor ontwikkelde landen, volgens zijn berekeningen in een eerdere publicatie.²⁷ Zo'n confisquerend tarief is volgens Piketty de enige manier om dit type excessieve beloningen te beperken, omdat ze hiermee zinloos gemaakt worden.

De extreme en toenemende ongelijkheid van vermogen vraagt om een progressieve vermogensbelasting, bij voorkeur mondiaal, maar regionaal zou ook al nuttig zijn. Piketty zou willen beginnen met een symbolisch tarief, als een soort registratiebelasting. Maar om een tendentiële toename van de hoogste vermogens in het totale vermogen te voorkomen, moet op de hoogste vermogens een tarief van meer dan 5% worden geheven. Om de ongelijkheid te verminderen acht Piketty een tarief van meer dan 10% op miljardairs voorstelbaar.

De extreme vermogensongelijkheid in Europa aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was grotendeels een gevolg van overgeerfde vermogens, die nauwelijks belast werden. Met de voorziene toename van vermogen in verhouding tot het nationaal inkomen neemt in Europa het belang van sparen en erven in de totstandkoming van vermogen weer toe.

Hoewel in een land als Frankrijk het belang van erfenissen afnam van 25% van het natio-

naal inkomen net voor de Eerste Wereldoorlog tot 4-5% in 1950, is het nu alweer toegenomen tot 15%. Ter indicatie: een zesde van iedere generatie ontvangt als erfenis wat meer dan de helft van de bevolking in z'n hele werkzame leven uit arbeid verdient (en dat is tevens dat deel van de bevolking dat zelf praktisch geen enkele erfenis ontvangt).

Stratosferische inkomens niet beperkt tot de VS

Leon Black van investeringsfonds Apollo Group verdiende vorig jaar \$ 546,3 mln; acht ander topmanagers van Amerikaanse investeringsfondsen incasseerden samen \$ 2 mrd.²⁸ De top tien hedgefondsmanagers verdiende samen \$ 15,7 mrd.²⁹ De ceo's van de top honderd beursgenoteerde bedrijven verdienen ieder gemiddeld € 10 mln.

Nederland loopt achter bij de VS, maar ook wij kennen uit de hand gelopen topinkomens. In Nederland verdienen de ceo's van 24 AEX-bedrijven vorig jaar € 81,8 mln, 12% meer dan in 2012.³⁰ Een van die ceo's, toenmalig Ziggo-topman Dijkhuizen, staat te boek voor € 0,9 mln, maar hij blijkt daarnaast ook aandelen ter waarde van € 11,85 mln te hebben ontvangen. De nieuwe Ziggo-topman, pas enkele maanden in functie en alweer vertrekkend, mag voor een paar maanden werk € 3,2 mln mee naar huis nemen. Twee andere Ziggo-bestuurders hebben samen nog € 26,4 mln aan aandelen gekregen.³¹

Verontrustend is dat deze exorbitante inkomens nauwelijks nog protest ontlokken. Het Ziggo-voorbeeld is in meerdere opzichten schokkend. De door het bestuur goedgekeurde overnamepoging door Liberty Global levert het bestuur heel veel geld op, maar moet Ziggo zelf voor een deel financieren door een lening van € 1,5 mrd af te sluiten.³² Deze moet terugverdiend worden door een flink aantal werknemers te ontslaan en door het moederbedrijf belastingaftrekmogelijkheden voor de rentekosten te geven (de belastingbetaler betaalt dus mee).

Dit voorbeeld illustreert dat het fiscaal ontmoedigen van topinkomens boven bijvoorbeeld een half miljoen euro, niet alleen vanuit het oogpunt van het vermijden van extreme ongelijkheid gewenst is. Bestuurders zorgen, bij gebrek aan tegenwicht, in de eerste plaats goed voor zichzelf, door onder andere de koersen van aandelen op te drijven waarvan ze er zelf veel bezitten, en de werknemers en de belastingbetaler betalen de rekening.

Weinig draagkracht in Nederlands belastingstelsel

Een progressieve belastingheffing is het meest vreedzame middel om de toenemende ongelijkheid aan te vatten. Piketty pleit voor speciale tarieven voor de topinkomens, topvermogens en toperfenissen. Dit raakt de top 10% inkomens en vermogens, die goed zijn voor een disproportioneel groot deel van inkomen en bezit.

Nivelleren — om maar even terug te keren tot de Nederlandse discussie — is overigens iets heel anders dan een progressieve belastingheffing. Nivelleren suggereert gelijkmaken; iedereen met het hoofd boven het maaiveld een kopje kleiner maken. Wie de absurde verschillen in inkomen en bezit beziet, begrijpt dat met het gebruik van deze term elke discussie over het reduceren van ongelijkheid in het belachelijke wordt getrokken. Niet gebruiken dus. Het gaat om lasten verdelen naar *draagkracht*. En daar mankeert, ook in het Nederlandse belastingstelsel, veel aan.

Er zijn in het Nederlandse stelsel maar twee belastingbronnen waarin het *draagkrachtbeginsel* een rol speelt: de inkomstenbelasting (16,8% van de totale overheidsinkomsten) en de vennootschapsbelasting (5,2% daarvan). Alle andere belastingbronnen kennen alleen *proportionele* tarieven, waarbij bijstandsmoeder en miljardair dus hetzelfde percentage betalen. Als er al onderscheid is, zoals bij de schenk- en erfbelasting, dan is het niet naar draagkracht.

Maar zelfs in de inkomstenbelasting speelt het draagkrachtbeginsel een beperkte rol: vanaf een inkomen van € 56.532 houdt de progressie op. Dat was wellicht nog te verdedigen in tijden dat er nauwelijks inkomens boven een ton waren, maar bij groeiende aantallen inkomens boven € 150.000 en zelfs boven de half miljoen en miljoen, is dat echt niet meer redelijk.³³

Nog droeviger is het gesteld met de belasting op niet-ondernemingsvermogens, waarvoor een proportioneel tarief geldt van 1,2%. Zoals gezegd neemt het rendement op vermogen toe met de omvang van het vermogen. Aan de onderkant van de vermogenspiramide houdt het rendement de inflatie niet eens bij (en moet er belasting betaald worden over een niet-behaald fictief rendement), terwijl er aan de bovenkant ook na belastingheffing nog een mooi rendement overblijft.

Sportwagens, jachten en schilderijen van miljoenen euro's blijven allemaal onbelast

Helemaal onvoorstelbaar is het dat de *vermogensaanwas*, zoals de koerswinst op beleggingen, die in de top van de vermogenspiramide geconcentreerd is en soms honderden miljoenen euro's omvat, in box 3 in het geheel niet zelfstandig belast wordt.³⁴ Ook het niet-belasten van roerende goederen, bijvoorbeeld boven een ton, is een cadeautje voor de topvermogens: sportwagens, jachten en schilderijen van miljoenen, ze worden allemaal niet belast.³⁵ Voor de topvermogens in Nederland lijkt de situatie van de negentiende eeuw weergekeerd: brutovermogen en nettovermogen (na belastingen) verschillen steeds minder.

De overige belastingen in Nederland werken proportioneel of zelfs regressief. De vennootschapsbelasting is de enige andere belasting met een draagkrachtelement.³⁶ De feitelijke belastingdruk van de grote ondernemingen die geacht worden het hogere tarief te betalen, is volgens de laatst bekende gegevens echter lager dan die van kleine ondernemingen.³⁷ Deze belasting is in praktijk dus regressief.³⁸

De premieheffing voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen worden tegen een proportioneel tarief geheven, maar slechts tot de premiegrens.³⁹ Wie boven de premiegrens verdient, draagt verder niets meer bij. Daarmee zijn ook de premieheffingen dus regressief: lagere inkomens dragen meer bij dan hogere. (Dit zou overigens eenvoudig opgelost kunnen worden door het fiscaliseren van de premies; de premies worden dan uit de belastingen betaald en ieder draagt bij naar draagkracht. Daarmee kan het tarief van de eerste schijf omlaag.) De btw ten slotte maakt geen onderscheid naar draagkracht.⁴⁰

Het Nederlandse belastingstelsel is dus *alleen aan de onderkant van de inkomstenbelasting* volgens het draagkrachtprincipe ingericht, en voor het overige vijftiende deel proportioneel of zelfs regressief. Dat moet voor sociaal-democraten een schokkende conclusie zijn. Sterk geconcentreerd vermogen en de opbrengsten daaruit worden nauwelijks belast, en arbeid wordt disproportioneel zwaar belast.

Aanbevelingen Piketty

De aanbevelingen van Piketty lijken radicaal, maar zijn tegen deze achtergrond beslist te rechtvaardigen:

- ▶ De invoering van progressie in de vermogensbelasting, bijvoorbeeld nieuwe, in kleine stapjes oplopende tarieven voor vermogens hoger dan € 1 mln, € 10 mln, € 100 mln en € 1 mrd.

- ▶ De introductie van progressie in de (schenk- en) successiebelasting. Bijvoorbeeld nieuwe, oplopende tarieven voor vermogens boven € 1 mln, € 10 mln en € 100 mln.
- ▶ De introductie van een 'afschrikwekkend' tarief in de inkomstenbelasting van 80% voor inkomens boven de € 1 mln, en een tussenliggend tarief voor inkomens boven de half miljoen (en maak het tijdelijke tarief voor inkomens boven de € 150.000 permanent, zou ik eraan toe willen voegen).

Piketty schat dat met een progressieve belasting op vermogen 4% van het nationaal inkomen te innen valt. Dat is net zoveel als Groot-Brittannië hier nu mee ophaalt, tweemaal het huidige Europese gemiddelde, en viermaal wat deze belasting nu in Nederland opbrengt. Met deze meeropbrengst van ongeveer € 18 mrd zou het grootste deel van de bezuinigingen op de sociale zekerheid overbodig zijn geweest.

Met een nieuw, hoger belastingtarief op inkomens boven bijvoorbeeld de Balkenendennorm, en boven € 0,5 mrd, € 1 mrd en € 10 mrd, kan de belasting op de overige inkomens worden verlaagd, met een stimulerend effect op de werkgelegenheid en de Nederlandse economie.

Beweren dat zulke maatregelen slecht zijn voor de economie kan echt niet meer. Zelfs het IMF verkondigt tegenwoordig dat ongelijkheid slecht is voor de economie, en dat herverdeling goed is.⁴¹ Ook het angstbeeld van belastingvlucht heeft inmiddels veel van zijn glans verloren. De nieuwe trend is terugkeer van vluchtkapitaal naar Nederland, met dank aan de VS en de EU, door de opheffing van het bankgeheim in onder meer Luxemburg en Zwitserland.⁴² Bovendien: alle spookbeelden die indertijd tegen een progressiever belastingstelsel werden opgeroepen in de VS (met toptarieven rond de 90% tot aan de jaren zestig) bleken niet uit te komen.⁴³

Het is natuurlijk absurd dat de belastingdruk nu het hoogste is voor de middenklasse, en niet voor de top 10% inkomens en vermo-

gens. Het introduceren van progressie in de belastingen voor topinkomens en -vermogens is dan ook bij uitstek in het belang van de middenklasse, omdat het ook een verlichting van hun belastingdruk mogelijk maakt.

Het evenwicht in belastingdruk tussen inkomsten uit arbeid en vermogen moet weer hersteld worden, waarbij vermogensaanwas niet langer aan belastingheffing mag ontsnappen. Veel van de vermogenswinsten van de laatste vijf jaar zijn te danken aan de liquiditeitsinjecties van de centrale banken.⁴⁴ De topvermogens, met vooral aandelenbezit, hebben daar disproportioneel van geprofiteerd, de overgrote meerderheid van de mensen – zij die voornamelijk bank- en spaartegoeden hadden – heeft alleen maar nadeel ondervonden van de hierdoor veroorzaakte lage rentes.

Bij de bankenreddingen werden de kapitaalverstrekkers door de overheden, ook de Nederlandse, volledig gecompenseerd. De kosten daarvan, die onder andere moeten worden opgebracht door pijnlijke bezuinigingen op de sociale zekerheid, zijn door alle belastingbetalers gedragen. Ook dat heeft, net als de monetaire verruiming, een herverdeling veroorzaakt van arm naar rijk.

Voor de overheden is het hoog tijd deze ongewenste (bij)effecten te corrigeren. Wat mij betreft mag in Nederland de *Piketty panic* toeslaan. Als Piketty met zijn imposante boek een doorbraak in meer egalitaire richting kan helpen forceren, dan zal het inderdaad, zoals sommige lyrische reacties al beweren, een van de belangrijkste boeken van deze eeuw zijn.

Noten

- 1 <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu>; een fantastische interactieve tool om deze database te gebruiken is Carnegie Mellon University's Create Lab 'Explorable Inequality': <http://explorables.cmucreatelab.org/explorables/world-top-incomes-database/>. Deze overzichten van de ontwikkeling van topinkomens in een groot aantal landen zijn geconcentreerd op de top 10% en de top 1% van de inkomens. Traditionele maatstaven, zoals de vergelijking van het bovenste kwartiel met het onderste kwartiel van de inkomensverdeling, of zelfs de zogenaamde Gini-coëfficiënt, versluieren namelijk de enorme concentratie in de echte top.
- 2 In Nederland werkt het Miljonairsonderzoek (*Miljonairs in cijfers: update en uitbreiding. Onderzoek naar miljonairshuishoudens 2006-2011*, CBS, juni 2013) ook met belastinggegevens, omdat enquêtes voor deze groep te onbetrouwbaar zijn. Dit zeer relevante onderzoek is trouwens verplichte kost voor de komende belastingherziening.
- 3 Piketty wijst erop dat de betalingsbalans op wereldniveau negatief is. Het verschil tussen de geregistreerde import en export is waarschijnlijk te wijten aan de niet-geregistreerde geldstroom naar fiscale paradisijsen. Dat gaat om 10% van het wereldproduct.
- 4 Voor Nederland zou dat beteken een woningbezittende middenklasse van 46% (onder de top 10%). Met een derde van de huizen onder water zou die 'bezittende' middenklasse momenteel nog geen 30% omvatten.
- 5 Salverda, *Bijdrage aan de World Top Incomes Database*, oktober 2013, tabel 1.
- 6 *Miljonairsonderzoek* CBS, p. 12.
- 7 *Miljonairsonderzoek* CBS, p. 12. De 1,2% miljonairs bezit gemiddeld ruim 53 maal meer dan de 98,8% overige Nederlanders. Hun bezit bestaat voor bijna 60% uit aandelen en obligaties, tegen 13% uit bank- en spaartegoeden. Bij niet-miljonairs is de verhouding omgekeerd: ruim de helft bank- spaartegoeden, en bijna 17% aandelen en obligaties.
- 8 NRC, 31 januari 2014, Maarten Schinkel, 'Bestaat er zoiets als optimale ongelijkheid?'
- 9 Paul Krugman in de *NYT*, 24 april 2012. Hij gebruikt deze termen overigens voor de meritocratiemythe, die Piketty doorprikt.
- 10 De bevolkingsgroei loopt terug naar vrijwel nul in de tweede helft van de eenentwintigste eeuw, net als het geval was voor de industriële revolutie. En de productiviteitsstijgingen van na de Tweede Wereldoorlog hadden in eerste instantie te maken met de inhaalgroei in Europa en vervolgens in Japan, en in

Alman Metten *Help de middenklasse, belast de superrijken*

- tweede instantie met de inhaalgroei in China en de rest van Oost-Azië. Piketty concludeert dat in het verleden de productiviteitsgroei meestal 1-1,5% per jaar was, behalve in landen die een inhaalslag maakten. Er is geen enkel voorbeeld van een land in de mondiale technologische voorhoede waarvan de groei per inwoner duurzaam hoger is dan 1,5%.
- 11 Elders koppelt Piketty deze toename van kapitaal in verhouding tot nationaal inkomen aan het (netto)rendement op vermogen.
 - 12 DNB-president Knot maakt eenzelfde inschatting (FD, 14 maart 2014).
 - 13 Sinds 1975 is het al 10% toegenomen, ten koste van arbeidsinkomen. Dat geldt ook voor Nederland.
 - 14 *Jaarverslag ABP* 2012, p. 57.
 - 15 Interview met PZFW-directeur Peter Borgdorff in FD, 15 mei 2014, pensioenbijlage, p. 9.
 - 16 Eindrapport commissie-Van Dijkhuizen (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), juni 2013, p. 64, tabel 4.2.1.
 - 17 Vermogensbelasting drukt op de hoogste vermogens, bezuinigingen ontzien deze hoogste vermogens vaak.
 - 18 Berekening: 15% van zesmaal het nationale inkomen is 90% van het nationale inkomen, dat is meer dan de gemiddelde overheidsschuld in Europa.
 - 19 Zie *Monatsbericht* Deutsche Bundesbank, januari 2014, p. 52; Internationaal Monetair Fonds, *Fiscal Monitor: Taxing Times*, oktober 2013, p. 49.
 - 20 *DIW Wochenbericht*, nummer 28, 2012, p. 3.
 - 21 Onderzoek van Fazzari en Cynamon, aangehaald in de *New York Times*: 'The Middle Class is Steadily Eroding. Just Ask the Business World', *NYT*, 2 februari 2014.
 - 22 Aandelenbezit is sterk geconcentreerd bij de 1,2% miljonairs. Slechts 15,7% van de huishoudens heeft naast bank- en spaartegoeden nog ander niet-heffingsvrij vermogen, waaronder aandelen (berekend uit Van Dijkhuizen, pp. 58-59).
 - 23 'Why the 1% should pay tax at 80%', *The Guardian*, 24 oktober 2013, met Emmanuel Saez. Hij constateert dat de 1% niet alleen gewonnen heeft van de Occupy Wall Street-beweging, maar ook van de 99% overige Amerikanen. Van de Amerikaanse groei is sinds 2009 81% naar de top 1% gegaan en 18% naar de volgende 9%, terwijl de resterende 90% hun inkomen zag dalen ('US inequality will define the Obama era', Edward Luce, *FT*, 31 maart 2014).
 - 24 'America's democracy is fit for the 1%', Edward Luce, *FT*, 30 maart 2014. Dezelfde schrijver spreekt elders van het gevaarlijk aansnoeren van de oligarchische greep op de democratie in de VS ('Hedge fund titans are testing the quality of US democracy', *FT*, 11 mei 2014).
 - 25 In Nederland hebben belastingherzieningen eraan bijgedragen dat sinds 1995 de belastingdruk op arbeid en consumptie is toegenomen, en die op vermogen drastisch is afgenomen – alle drie tegen de Europese trend in (*European Economy* 5/2011, 'Tax reforms in EU Member States', p. 134, tabel A1.3). Goed voor MNO's en hoogvermogenden, slecht voor de werkgelegenheid. Daar moet toch wat aan te doen zijn.
 - 26 Financiële deregulering en privatiseringen hebben er zeker ook een rol bij gespeeld.
 - 27 Piketty, T., E. Saez, S. Stantcheva, 'Optimal taxation of top labor incomes: a tale of three elasticities', tabel 5, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013.
 - 28 'Finance: return of the buyout kings', Anne-Sylvaine Chassany, *FT*, 7 maart 2014 en berekend uit NRC, 15 maart 2014.
 - 29 *The Rich List*, www.institutionalinvestorsalpha.com/Article/3337321/The-Rich-List-The-Highest-Earning-Hedge-Fund-Managers-of-the-Past-Year.html
 - 30 'Langtermijndoelen spelen steeds grotere rol bij topbeloningen', *FD*, 22 maart 2014.
 - 31 'Ziggo-topman is een illusie armer, maar € 3,2 mln rijker', *FD*, 28 januari 2014. In welk jaar deze bestuurders hun aandelenpakketten hebben gekregen vermeldt het artikel niet. De belastingdruk op deze excessieve salarissen is ook niet bekend. Worden de aandelen bijvoorbeeld belast naar de waarde bij uitkering, dus volledig tegen 52%, of naar de waarde bij toekenning, dus deels onbelast als vermogenswinst?
 - 32 Overigens nog niet goedgekeurd door de Europese Commissie, maar dat doet aan het voorbeeld niets af.
 - 33 Ruim 44.000 belastingplichtigen, met een gezamenlijk belastbaar inkomen van ruim € 10,5 mrd, gemiddeld bijna € 240.000. (Berekend uit) 'Rechter laat crisisheffing intact', *Het Financieele Dagblad*, 8 mei 2014.
 - 34 In box 1, bij IB-ondernemers – vooral zzp'ers – wordt het wel belast, als inkomen. In box 2, bij aanmerkelijk belanghouders, meestal ook ondernemers, wordt het pas belast bij verkoop van de aandelen, hetgeen langdurig uitgesteld en zelfs vermeden kan worden – zie Van Dijkhuizen, p. 25. Bij vererving is de eerste miljoen euro vrijgesteld, en wordt over de rest 3,4% belasting betaald.

Alman Metten *Help de middenklasse, belast de superrijken*

- 35 Van de miljonairs bezit bijna de helft roerende goederen, van de niet-miljonairs slechts 4% — zie *Miljonairsonderzoek*, p. 10, staat 2.
- 36 Onder een winst van € 200.000 wordt een 5% lager tarief geheven dan erboven.
- 37 *CBS Webmagazine*, 17 maart 2008, 'Druk vennootschapsbelasting neemt sterk af'; *Het Financieele Dagblad* schat de effectieve belastingdruk van MNO's multinationals op 5% ('Schimmig debat over belastingplicht multinational', *Het Financieele Dagblad*, 13 september 2013).
- 38 Daarnaast neemt de opbrengst van deze belasting drastisch af (van 16% van de belastinginkomsten in 2006 tot 5,2% in 2014), terwijl het winstaandeel in het nationaal inkomen flink is toegenomen. Terwijl het loonaandeel krimpt, moet hieruit dus zelfs een groter deel van de belastinginkomsten opgebracht worden.
- 39 € 33.363 voor de volksverzekeringen, € 51.414 voor de werknemersverzekeringen.
- 40 Hoewel het lage tarief wel bedoeld is om de lagere inkomens te ontzien, profiteren juist hogere inkomens disproportioneel van sommige diensten in het lage tarief. Deze zouden naar het hogere tarief overgebracht moeten worden.
- 41 *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Research Department, februari 2014.
- 42 Sinds 2010 hebben zich 3500 inkeerders bij de Belastingdienst gemeld, met € 1,5 miljard aan gezamenlijk vermogen ('Luxemburg heft bankgeheim op; ook Nederlandse fiscus profiteert', *NRC*, 21 maart 2014). Sinds september 2013 hebben zesduizend Nederlanders ongeveer € 3 mrd aan illegaal vermogen gemeld bij de Belastingdienst ('Zesduizend zwartsparenders melden € 3 mrd bij de belastingdienst', *FD*, 16 mei 2014). Zie ook 'Switzerland pledges to lift veil on tax secrecy', Vanessa Houlder, *FT*, 6 mei 2014, waarin goed wordt uitgelegd hoe het net zich sluit rond belastingvluchtelingen.
- 43 'How income taxation built the middle class', John Bunker and Sam Pizzigati, *FT*, 2 oktober 2013.
- 44 Het gemiddelde beursrendement van de MSCI World Index was 12,6% per jaar en van de S&P 500 Index 15%, in een stagnerende economie (*FD*, 3 december 2013); 40% daarvan is volgens de Bank of England aan de top 5% ten goede gekomen (*FT*, 12 september 2013).

De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland

‘Nederland is Piketty-proof’, sprak beleggingsgoeroe Peter Paul de Vries onlangs, ‘wij zijn een gelijk land’. Daar klopt dus helemaal niets van, laat Wiemer Salverda zien met harde cijfers: ‘De cruciale verhouding tussen vermogen en inkomen is in luttele jaren sterk gestegen en doet niet onder voor die in Frankrijk en Engeland.’

WIEMER SALVERDA

Emeritus-directeur Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies AIAS en hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid aan het Amsterdam Centre for Inequality Studies AMCIS (Universiteit van Amsterdam)

De discussie over *Capital in the Twenty-First Century* van Thomas Piketty werpt drie belangrijke vragen op over de betekenis van dit onderzoek voor Nederland:

- ▶ Hoe zit het met die vermogen-inkomensverhouding, neemt die ook bij ons toe?
- ▶ Hoe geconcentreerd is het vermogensbezit en wordt dat meer of minder?
- ▶ Hoe belangrijk is het inkomen uit vermogen in de inkomensverdeling?

Voor elk van deze vragen is het uiteraard ook relevant te weten hoe de ontwikkeling en het niveau zich verhouden tot andere landen. In deze bijdrage probeer ik een eerste antwoord te geven op deze vragen, gebruikmakend van Nederlandse inkomens- en vermogensstatistieken, internationale macro-economische statistieken en uiteraard ook het aandeel van topinkomens, die het fundament leverden voor Piketty’s theorie over de rol van vermogen, economische groei en ongelijkheid.¹

Nederlandse topinkomens namen honderd jaar geleden een extreem hoog aandeel van het totale inkomen in, mogelijk onder invloed van het toenmalig kolonialisme of de woekerwinsten uit de Eerste Wereldoorlog of gewoon omdat het nu eenmaal zo was. In Nederland en Zweden ging in 1916 53% van alle inkomen naar de top 10% en 29% naar de top 1%. Dat was aanzienlijk meer dan in Duitsland, Engeland of de Verenigde Staten. Net als elders daalden ook in ons land de beide topaandelen zeer aanzienlijk, met name na 1945, tot uiteindelijk een minimumniveau van 27,5% respectievelijk 6,1% werd bereikt in 1975. Nadien loopt de ontwikkeling van het aandeel van topinkomens internationaal sterk uiteen, zoals we verderop zullen zien.

Omdat op het terrein van inkomen en vermogen kleine verschillen in definities grote effecten kunnen hebben — de duivel schuilt hier echt in de details — probeer ik steeds zo nauwkeurig mogelijk aan te geven waar ik het over heb.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

De vermogen-inkomensverhouding

Eerst bespreek ik het hoofdpunt van Piketty's betoog: de recente sterke groei van de vermogen-inkomensverhouding in Europese landen.² Dat doe ik langs twee verschillende wegen: eerst voor particuliere huishoudens, met behulp van de gebruikelijke statistiek van de inkomens- en vermogensverdeling, en dan voor de nationale economie, met behulp van macro-economische gegevens.

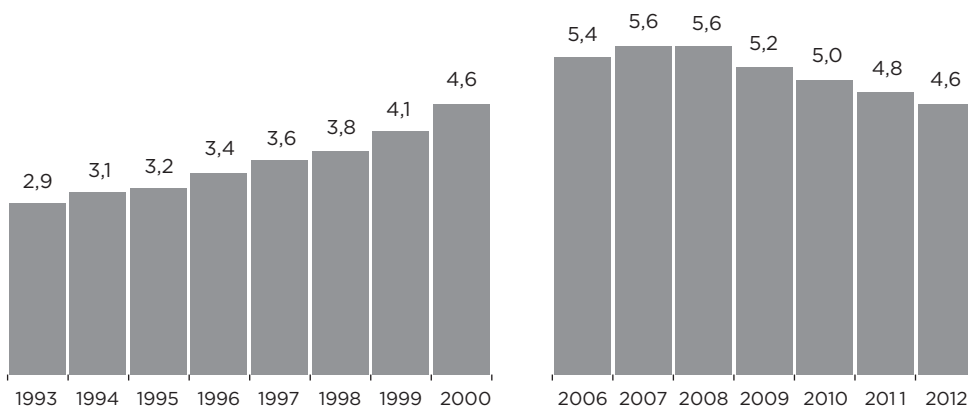
Het vermogen van particuliere huishoudens (netto na aftrek van schulden) omvat financieel bezit (spaargeld, aandelen) en niet-financieel bezit (onroerend goed inclusief eigen woning, roerend goed voor zover dit economisch geëxploiteerd wordt, en ondernemingsbezit). De vermogenscijfers reiken helaas niet verder terug dan tot midden jaren negentig. Twee korte reeksen, 1993-2000 en 2006-2012, zijn beschikbaar met daartussenin een betreurenswaardig gat juist op het moment dat de dotcom-crisis optreedt en bovendien de inkomens- en vermogensbelasting wezenlijk verandert onder

Zalm en Vermeend. Ondanks deze korte periode kunnen we vaststellen dat de vermogen-inkomensverhouding sterk is gegroeid (figuur 1). Ze stijgt zeer aanmerkelijk gedurende de jaren negentig: van minder dan 3 naar 4,6 juist voor de start van de dotcom-crisis. Daarna bereikt ze een hoogste punt in 2007 en 2008 om vervolgens onder invloed van de financiële crisis en de dalende huizenprijzen terug te vallen tot 4,6 – ruwweg het niveau dat na de stijging werd bereikt aan het eind van de jaren negentig.

Figuur 1 geeft een eerste indicatie, waarvan het belang is dat ze betrekking heeft op huishoudens, die doorgaans centraal staan in het publieke debat. Het is echter goed te beseffen dat Piketty zich primair op iets anders richt. Hij baseert zijn stellingen op het nationale vermogen en relateert dat aan het nationaal beschikbare inkomen (NNI). Dit verschil heeft enkele gewichtige gevolgen. Inkomens en vermogens van andere partijen dan huishoudens, overheid en particuliere bedrijven (nv's en bv's), worden meegeteld. Bovendien is het vermogensbegrip voor huishoudens ruimer

Figuur 1 Vermogen-inkomensverhouding* van particuliere huishoudens, Nederland 1993-2012.

*Vermogen exclusief schuld en beschikbaar inkomen na belasting en sociale premies.



Bron: berekend uit gegevens van het CBS.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

en omvat het mede het totale in pensioenfondsen opgebouwde bezit. Dit gaat echter ten koste van inzicht in de verdeling; de cijfers zijn uitsluitend als aggregaten op nationaal niveau beschikbaar.

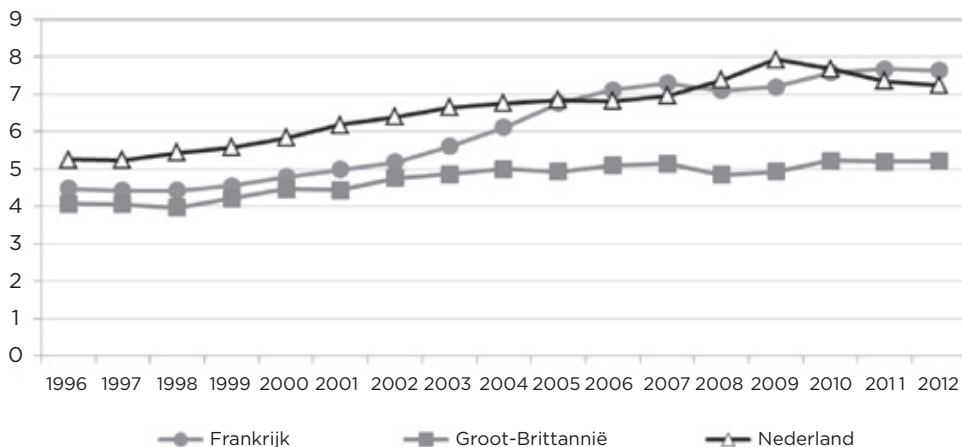
Een exacte vergelijking met Piketty's uitkomsten is op dit moment nog niet goed mogelijk. Het monnikenwerk dat nodig is om zijn definities nauwkeurig te volgen en de ontwikkeling over enkele eeuwen in kaart te brengen, moet nog beginnen. In plaats daarvan geef ik een eerste indruk uitgaande van bestaande Nederlandse gegevens over het nationaal vermogen om de relevantie van zijn argumenten ook voor Nederland te onderstrepen. Ook deze gegevens zijn slechts beschikbaar vanaf het midden van de jaren negentig, maar ditmaal gelukkig zonder onderbreking. Ik vergelijk ze met National Accounts-gegevens van de OESO voor Frankrijk en Engeland (Duitsland ontbreekt helaas) in figuur 2.⁴

Drie dingen springen in het oog. Ten eerste is in Nederland net als in andere landen sprake van een belangrijke stijging. Het Nederlandse verhoudingsgetal stijgt van ruim 5 in

1996 naar 8 in 2009 en daalt vervolgens naar ruim 7 in 2012. Ten tweede doet 'onze' verhouding absoluut niet onder voor die van de andere landen. Het Nederlandse niveau evenaart dat van Frankrijk en ligt aanzienlijk boven het Engelse. De effecten die Piketty bespreekt lijken daarom ook zeer relevant voor ons land. Onze langdurige loonmatiging, de achterblijvende economische groei en de tot nul afgenomen bevolkingsgroei maken dat begrijpelijk. Ten derde ligt het nationale verhoudingsgetal steeds duidelijk boven het niveau van figuur 1, begint de recente daling iets later en is deze daling relatief ook maar half zo groot.

Zoals gezegd tellen in het nationale vermogen de overheid en de particuliere bedrijven mee naast de particuliere huishoudens. Figuur 3 toont de bijdrage van alledrie aan het nationale vermogen. Het is duidelijk dat huishoudens de hoofdrol spelen maar dat bedrijven van groot belang zijn voor de ontwikkeling in de tijd. Sinds 2001 groeit het bedrijfsvermogen aanzienlijk.⁶ Het is daarom relevant om apart aandacht te besteden aan de rol van bedrijven bij de formulering van

Figuur 2 Verhouding nationaal vermogen en netto nationaal inkomen, internationaal 1996-2012.



Bron: berekend uit gegevens van het CBS, Nationale Rekeningen, en OESO, National Accounts.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

toekomstverwachtingen omtrent de ontwikkeling van de vermogen-inkomensverhouding.

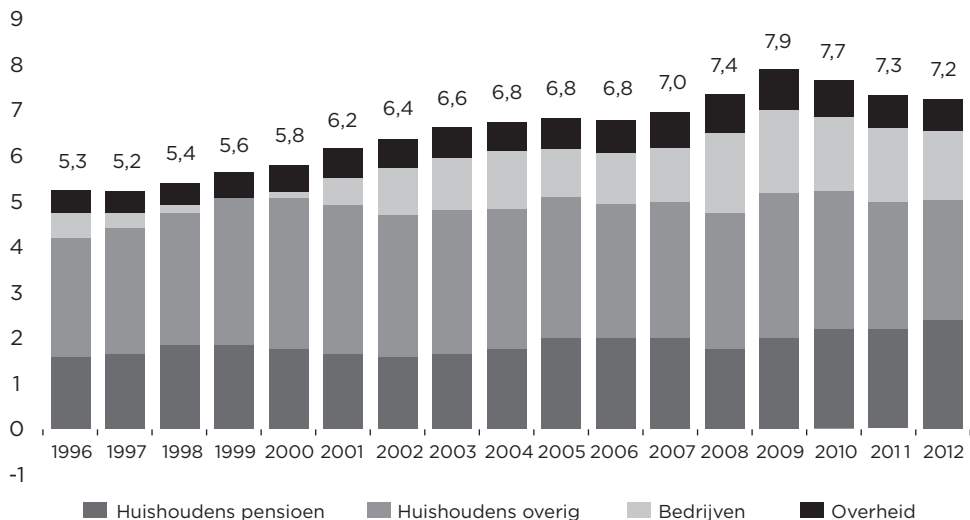
Zoals opgemerkt wordt het totaal aan besparingen van pensioenfondsen hier aan huishoudens toegerekend. Het aandeel daarvan in het totale vermogen van huishoudens is zeer aanzienlijk en blijkt bovendien verantwoordelijk voor de geringere daling van de vermogen-inkomensverhouding van figuur 2 vergeleken met figuur 1. Zoals opgemerkt door Paul de Beer in dit nummer van *S&D* is dit internationaal gezien een bijzondere, en voor Nederland kwantitatief uiterst belangrijke vorm van vermogen. Voor de internationale vergelijking van vermogen is het gewenst het pensioenkapitaal mee te tellen; in andere landen wordt pensioen op andere manieren uit besparingen en vermogen gefinancierd, die ook worden meegeteld. Voor het intergenerationale effect dat Piketty vreest bij vermogensopbouw, is

echter duidelijk minder te duchten bij gebrek aan vererfbaarheid van het pensioen.

Het pensioenvermogen komt om twee verschillende, tamelijk fundamentele redenen niet aan bod in de gebruikelijke vermogensstatistieken van huishoudens. Ten eerste laat de aard van het beroepspensioenstelsel het niet toe nauwkeurig omschreven individuele pensioenrechten te bepalen en die vervolgens aan huishoudens toe te rekenen; deze rechten zijn bovendien aan de persoon gebonden en niet vererfbaar en het pensioenvermogen wordt (uiteindelijk) volledig als inkomen belast. Ten tweede bemoeilijkt de dynamiek van pensioenvorming zelf een eenduidige toerekening aan de inkomens- en vermogensverdeling: de opbouw van rechten vindt hogerop in de inkomensverdeling plaats dan de uitkering ervan, die immers bedoeld is om de terugval in inkomen na pensionering op te vangen maar deze in het algemeen niet ongedaan maakt.

Figuur 3 Verhouding nationaal vermogen en netto nationaal inkomen*, Nederland 1996–2012.

* Vermogen per eind van het jaar



Bron: berekend uit gegevens van het CBS, Nationale Rekeningen.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

De opbouw van rechten is sterk geconcentreerd bij de topinkomens. In 2012 wordt 45% van alle door de werkgever betaalde pensioenpremies uitgegeven aan arbeidsinkomens in de top 10% en 9% in de top 1%; voor het werknemersaandeel in de premies zal het niet veel anders zijn. Ten behoeve van de complete onderste helft van de inkomensverdeling wordt niet meer dan 3% van alle pensioenpremies afgedragen. De opbouw van pensioenrechten is daarmee veel ongelijker dan de (statische) inkomensverdeling.

Daarbij moet opgemerkt worden dat individuele rechten over lange jaren worden opgebouwd en mensen zich natuurlijk niet al die tijd aan de top hoeven te bevinden, maar ook de schatting door Knoef e.a. van de hoogte van pensioenrechten over de inkomensverdeling

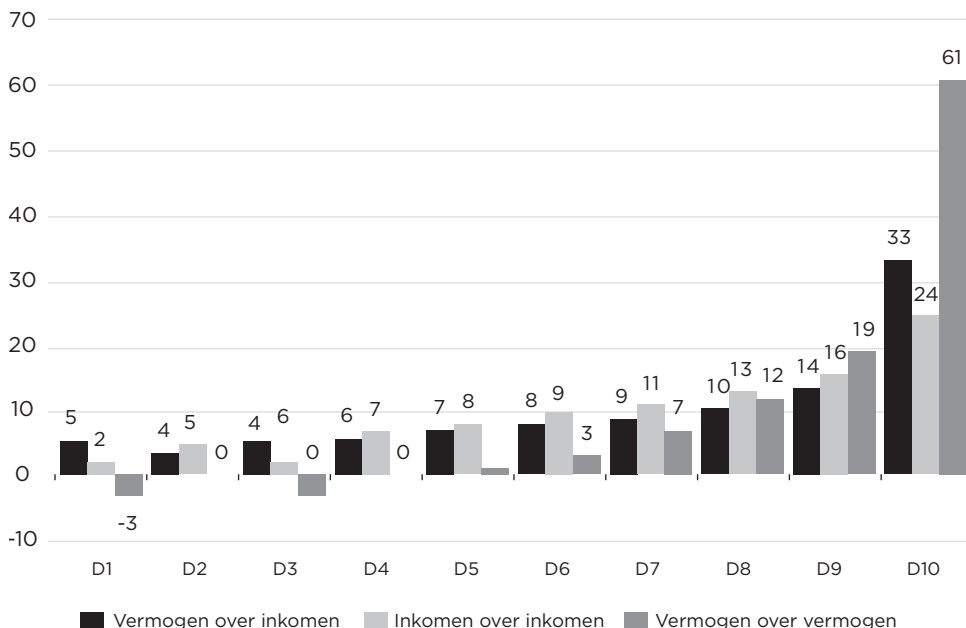
in het jaar 2010 duidt op een zeer ongelijke uitkomst.⁷ Deze verdeling is een stuk schever dan de verdeling van vermogen (gerangschikt naar het besteedbaar inkomen van huishoudens), waarover zo dadelijk meer.

Dit zegt echter nog niet zoveel over de plaats die de bijbehorende pensioenen te zijner tijd innemen in de inkomensverdeling. Deze zullen toch minder geconcentreerd zijn aan de bovenkant van de inkomensverdeling, maar het lijkt er wel op dat ze, met de uitbouw van het pensioenstelsel, geleidelijk omhoogschuiven. In 1977 ontving de bovenste helft van de inkomensverdeling 59% van alle pensioenuitkeringen, in 2001 was dat 71% en tegenwoordig is het 76% (waarvan 16% voor de top 10%).

Naarmate de top van de inkomensverdeling verder wegloopt van de rest en de pensi-

Figuur 4 Drie verdelingen van vermogens* en inkomens**, Nederland 2011.

* Integrale gegevens ** Besteedbare inkomens



Bron: berekend uit gegevens van het CBS.

oenopbouw meer in die top geconcentreerd raakt, zullen ook de pensioenuitkeringen steeds verder naar de top opschuiven. Als vorm van vermogen is het pensioenkapitaal dus ongelijk verdeeld, zowel op zichzelf beschouwd als in verhouding tot de inkomensverdeling. Daarmee kan helaas nog niet worden vastgesteld hoe het zich verhoudt tot de vermogensverdeling.

De concentratie van vermogens

Figuur 4 toont drie verschillende decielverdelingen. Naast de verdeling van vermogen (gerangschikt naar het besteedbaar inkomen van het huishouden) (#1) die hiervoor is besproken, en die zo'n belangrijke rol speelt bij Piketty, staan er twee andere verdelingen: inkomen (gerangschikt naar inkomen) (#2) en vermogen (gerangschikt naar vermogen) (#3). De ene (#2) betreft de gebruikelijke inkomensverdeling, de andere (#3) de gebruikelijke vermogensverdeling.

De laatste is drastisch ongelijker dan de eerste. De top 10% van de huishoudens (gerangschikt naar vermogen) bezit maar liefst 61% van alle vermogen (de top 1% bezit 24%, niet getoond) terwijl de totale onderste helft per saldo een negatief vermogen heeft, oftewel een schuld, van minus 3% van het totaal.⁸ Daarentegen ontvangt de top 10% van de inkomens (gerangschikt naar inkomen) 24% van alle inkomen en de onderste helft 27%.

In de jaren negentig slonk het vermogens-topaandeel van 61% naar 58% en in 2009 bereikte het een dieptepunt van 56%, maar daarna steeg het snel naar 61%. De veranderingen zijn grotendeels geconcentreerd in de top 1%. Dwars door de huizenzeepbel, de dotcom-crisis en de financiële crisis heeft de vermogenstop zijn positie dus weten te handhaven.

De eerste verdeling relateert de omvang van het vermogen aan het inkomensniveau van het huishouden. De uitkomst ligt qua ongelijkheid tussen beide andere verdelingen in. De inkomens-top 10% bezit 33% van het vermo-

gen, de onderste helft 26%. Het topaandeel daalt in de jaren negentig van 33% naar 28%, maar ligt hoger vanaf 2006 en schommelt dan tussen 36% en 33%. Dit hogere niveau kan een reden tot zorg zijn.

De relatie vermogen-inkomen is echter niet eenduidig maar lijkt gepolariseerd. De onderste helft van de inkomensverdeling ziet zijn vermogensaandeel stijgen in de jaren negentig, in 2006 ligt het een stuk lager maar daarna stijgt het opnieuw fors – per saldo ten koste van de subtop. Het geeft overigens een wat ongemakkelijk gevoel met betrekking tot de betrouwbare waarneming van vermogensinkomsten dat een relatief groot en recent snel toegenomen deel van de vermogenstop 10% een inkomen heeft in het laagste inkomensdeciel. Het is deze inkomen-vermogensrelatie die aanleiding geeft tot Piketty's stelling dat topinkomens vermogensdynastieën kunnen vormen. De complexere uitkomst in ons land ondersteunt deze stelling niet direct maar ondersteunt de noodzaak van verder onderzoek.

Uiteraard is het wederom de vraag hoe de Nederlandse situatie zich verhoudt tot die in andere landen. Internationale gegevens over vermogen zijn schaars en hun vergelijkbaarheid is niet vanzelfsprekend; niettemin wijst alles erop dat de Nederlandse vermogensverdeling (#3) een van de meest ongelijke binnen Europa is. Van Bavel en Frankema bespreken het feit dat de ongelijkheid van vermogens zoveel groter is dan in een aantal Europese landen en leggen een verbinding met de aanwezigheid van sociale zekerheid, die eigen besparingen door een huishouden minder noodzakelijk maakt en daar als gevolg van de premieheffing misschien ook minder ruimte voor laat.⁹

Onderzoek van Maestri e.a. en Cowell e.a. wijst uit dat het 61%-aandeel van de vermogenstop (#3) hoog is in vergelijking met Europese landen.¹⁰ In Finland, Groot-Brittannië, Italië, Luxemburg, Portugal en Zweden varieert het tussen 39% en 53%. In de Verenigde

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

Staten ligt het aandeel van de vermogens-top echter hoger, met schattingen die uiteenlopen van 65% to 74%.¹¹ Piketty rekent met ruwweg 60% voor Europa en 70% voor de VS.¹² De Nederlandse vermogensconcentratie naar inkomen (#2) is redelijk vergelijkbaar met die van andere Europese landen maar wordt verre overtroffen door de VS (60%), waar de zorgen over inkomensongelijkheid dan ook zeer groot zijn.

Het inkomen uit vermogen in de inkomensverdeling

Gegeven het belang van vermogen en de grote ongelijkheid van het vermogensbezit is het hoogst relevant om te kijken naar de rol van inkomen uit vermogen en te zien hoe dit figureert in de inkomensverdeling. Dat levert een vierde beeld naast de drie zojuist besproken verdelingen. Bij de derde verdeling hierboven ging het om vermogens*bezit* naar inkomen, nu gaat het om vermogens*inkomen* naar inkomen. Het beeld hiervan is om verschillende redenen helaas niet helemaal scherp.

We zoeken eerst houvast bij het aandeel dat de topinkomens innemen. Gedurende de afgelopen decennia stijgt dit sterk in Engelssprekende landen en minder sterk in ons land. Anno 2011/2012 bedragen de aandelen van de Nederlandse top 10% en top 1% respectievelijk 31% en 6%, tegenover respectievelijk 48% en 19% in de VS. Figuur 5 toont het verloop gedurende de naoorlogse periode¹³ van arbeidsinkomens aan de ene kant en kapitaalinkomens (zowel uit vermogen als uit onderneming) aan de andere kant voor de top 10% in ons land, in vergelijking met de VS.

Naast het topaandeel voor de beide soorten inkomen tezamen ('totaal') is ook het aandeel dat arbeidsinkomens uit de top 10% hebben in het totale inkomen aangegeven; het verschil tussen de twee bijbehorende lijnen weerspiegelt de ontwikkeling van het kapitaalinkomensaandeel aan de top. In de Verenigde Staten groeit het arbeids-topaandeel voort-

durend, van 21% naar 36% van alle inkomens, terwijl het kapitaalinkomen eerst krimpt en later weer expandeert en per saldo eindigt waar het in 1952 begon (11%). Aldus komt 90% van de expansie van het topaandeel voor rekening van arbeidsinkomen.¹⁴

Aan de Nederlandse kant groeit het arbeidsinkomen van 14% naar 27%, maar ondergaat het kapitaalinkomen een zeer sterke daling, van 23% naar 4%, die nog steeds voortduurt. Het Nederlandse aandeel topinkomen

De grote groei bij de topinkomens komt voor een groot deel door de opkomst van tweeverdieners

uit arbeid groeit met 85%, het Amerikaanse met 70%. Het verschil met de stippellijn in de figuur, die voor Nederland het arbeidsaandeel aangeeft voor alleen de belangrijkste verdieners in een huishouden, laat zien dat vanaf 1977 vooral tweede verdieners in huishoudens (eigenlijk belastingeenheden) verantwoordelijk zijn voor de groei van de arbeids-top in ons land. Ook in de VS is tweeverdienen veel belangrijker aan de bovenkant van de inkomensverdeling dan daaronder.

In vergelijking met Nederland is de bijdrage van Amerikaanse vrouwen eerder ontstaan vanwege de vroegere emancipatie en is ze bovendien veel groter omdat Amerikaanse vrouwen gewoonlijk voltijd werken en dat vaak doen in beter betaalde beroepen. Dat kan mede het hogere niveau van het Amerikaanse arbeids-topaandeel verklaren, en het geeft ook aan wat Nederland te wachten kan staan als vrouwen het Amerikaanse voorbeeld zouden volgen. Dat lijkt er echter nog niet van te komen, omdat vrouwen hier tegenwoordig eerder minder dan meer in voltijd werken. In de

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

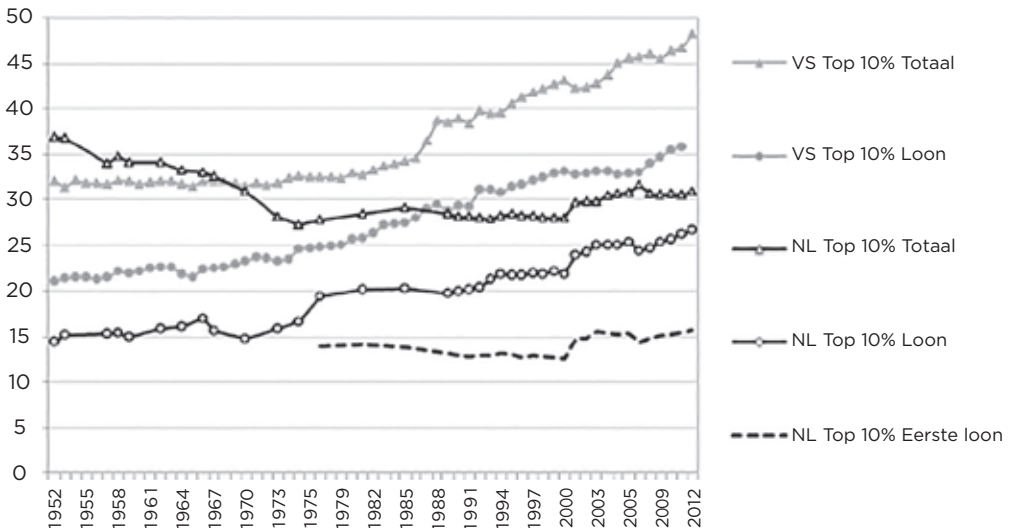
Amerikaanse top 1% nemen arbeidsinkomens fors toe maar het kapitaalinkomen groeit daar duidelijk meer. In ons land is de bijdrage van arbeidsinkomen in de top 1% over de tijd vergelijkenderwijs weinig gestegen maar dalen de kapitaalinkomens hier toch ook.

Vooral het verschil in vermogensinkomens tussen Nederland en de VS is daarom verantwoordelijk voor de uiteenlopende ontwikkeling van het aandeel van de topinkomens. Het enorme verschil roept de vraag op hoe dit nu precies zit in Nederland en wat het verschil kan verklaren. De vermogensongelijkheid (gerangschikt naar inkomen) is hier weliswaar een stuk kleiner maar vormt wellicht geen goed vergelijkingsmateriaal. De gebruikelijke statistiek van huishoudinkomens is gebaseerd op belastinggegevens. De speciale behandeling die vermogensinkom-

sten daarin ten deel valt, met name sinds de belastingherziening van 2001, zet vraagtekens bij de uitkomsten. Een treffende illustratie vormt de ontwikkeling van inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2). Dit inkomen is nagenoeg volledig geconcentreerd in de inkomens-top 10%.

In 2007 schiet het bedrag omhoog naar bijna € 9 mrd, van € 2 mrd in 2006, om in het jaar daarop weer terug te vallen naar € 3 mrd. Tegelijk gaat het aantal huishoudens dat inkomen uit aanmerkelijk belang declareert van 31.000 naar 75.000 en vervolgens naar 39.000.¹⁵ Deze ontwikkeling vormt de reactie op een tijdelijke specifieke belastingverlichting voor dit type inkomen. Het illustreert de grote gevoeligheid van vermogensinkomen voor de belastingheffing en suggereert een semi-permanente onderschatting van vermogens-

Figuur 5 Topinkomens aandelen en de rol van arbeid daarbinnen, % van totaal inkomen*.
* Exclusief kapitaalwinsten (in de VS).



NB. Conform het internationale topinkomensonderzoek, dat tot honderd jaar terug gebruikmaakt van belastinggegevens, betreft het hier belastingeenheden, niet huishoudens.
Bron: World Top Incomes Database.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

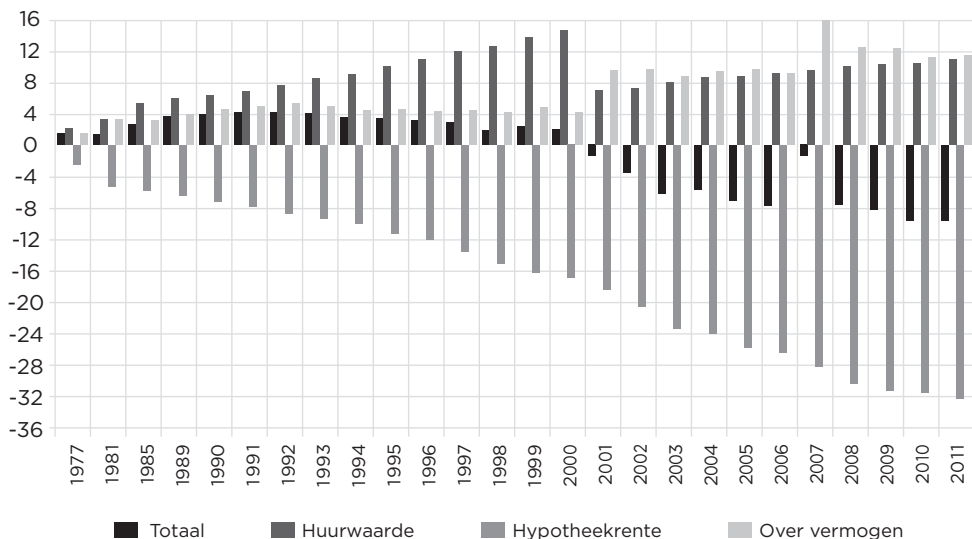
inkomen, tenminste uit aanmerkelijk belang. Ook het feit dat een niet-verwaarloosbare fractie van de hoogste vermogens een laag inkomen heeft, voedt de twijfel aan de accurate opgave van vermogensinkomens aan de belastingen. Slechts een derde van de huishoudens in de vermogens-top 10% heeft ook een inkomen in de inkomens-top 10%.

Daarnaast oefent de precieze statistische definitie van vermogensinkomen door het CBS¹⁶ – en vooral ook de wijzigingen die daarin zijn aangebracht in 2001 – een grote invloed uit op de omvang van het vermogensinkomen. Sinds 2001 is het totale inkomen uit vermogen per saldo negatief, oplopend van minus € 1 mrd naar minus € 10 mrd in 2011 (figuur 6). Uitsluitend in de inkomens-top 10% is het inkomen na 2000 nog positief, voor de onderste 90% is het negatief (niet getoond). Een belangrijk deel van de verklaring hiervan schuilt in de beroepspensioenuitkeringen. Hoewel deze afkomstig zijn uit vermogen,

namelijk huishoudbesparingen en de daarmee gemaakte beleggingswinst, die terecht deel uitmaken van het nationale vermogen, verschijnen beroepspensioenen niet als vermogensinkomen in de gangbare inkomensstatistiek, maar worden ze door het CBS opgevat als een uitkering van sociale verzekering, net als bijvoorbeeld de WW of AOW.¹⁷ Pensioenuitkeringen zijn goed bekend en zouden anno 2012 1,3 procentpunt toevoegen aan het topvermogensinkomen van 4,2%.

Een tweede deel van de verklaring zit in de behandeling van het eigenwoningbezit in de gangbare vermogensstatistiek. Niet alle vermogensinkomsten worden rechtstreeks aan de belastinggegevens ontleend, en dat geldt hier in het bijzonder. Ondanks het feit dat de belastingheffing een huurwaardeforfait toerekent als inkomen aan bezitters van een eigen huis, rekent het CBS zelf een huurwaarde toe op grond van definities die voortvloeien uit de Nationale Rekeningen.¹⁸ In die toerekening is

Figuur 6 *Inkomen uit vermogen, enkele details, Nederland 1977–2011 (mrd €).*



Bron: berekend uit gegevens van het CBS.

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

een ingrijpende wijziging aangebracht, die heeft geleid tot een halvering van de toegerekende huurwaarde van € 15 mrd in 2000 naar € 7 mrd in 2001. Tegelijkertijd wordt het bedrag dat aan hypotheekrente wordt betaald, in mindering gebracht op het inkomen uit vermogen zoals ook met andere rentebetalingen wordt gedaan. Het zal iedereen duidelijk zijn dat dat bedrag enorm is toegenomen in de loop van de tijd, van € 2 mrd in 1977 naar € 32 mrd nu. Door dit bedrag volledig in mindering te brengen op het vermogensinkomen wordt het compenserende (zo niet stimulerende) effect van de belastingaftrek, waarover zo'n felle politieke discussie wordt gevoerd, volledig genegeerd.

Aangenomen mag worden dat zonder die aftrek de rentebetalingen veel geringer zouden zijn; huishoudens gaan deze verplichtingen aan in de wetenschap dat een groot deel van de rente door de Belastingdienst wordt vergoed. Verdiscontering van dat effect conform het marginale belastingtarief zou het rentebedrag vermoedelijk bijna halveren. Er is een gerede kans dat de renteaftrek na verdiscontering van de belastingcorrectie en de toegerekende huurwaarde na een verbetering van de berekening grotendeels tegen elkaar zullen wegvallen.

Figuur 6 laat zien dat als we even afzien van de behandeling van het eigen huis, het overige inkomen uit vermogen gestaag toeneemt, van € 1 mrd in 1977 naar € 12 mrd nu. Met andere woorden: als de rente- en huurwaarde-effecten tegen elkaar wegvallen geeft die € 12 mrd een getrouwer beeld van de werkelijke vermogensinkomsten dan de nu gehanteerde minus € 10 mrd — een verschil van € 22 mrd.

Uitgaande van diezelfde veronderstelling blijkt de positie van de inkomens-top 10% in de loop der tijd aanzienlijk te zijn verbeterd. In 1977 viel 44% van alle vermogensinkomen toe aan de top 10%, tegenwoordig is dat 60%. Dit versterkt de eerder genoemde zorg over de samenhang tussen vermogensongelijkheid en inkomensongelijkheid. Merk op dat deze ont-

wikkeling ook een ander licht werpt op de relatieve stabiliteit van het aandeel topinkomens in figuur 5, waarbinnen het arbeidsaandeel toenam en het kapitaalaandeel sterk afnam. Zo bezien zou het vermogensaandeel van de top 10% met 5,2 procentpunt stijgen — dat is meer dan een verdubbeling vanaf 4,2%.

Besluit

Een eerste verkenning van recente vermogens- en inkomensontwikkelingen geeft een goede indicatie dat de ideeën van Thomas Piketty voor ons land hoogst relevant zijn. De cruciale verhouding tussen vermogen en inkomen is in luttele jaren sterk gestegen en doet niet onder voor Frankrijk en Engeland, landen die de kern leveren van Piketty's betoog. De Nederlandse vermogensongelijkheid is internationaal gezien groot en neemt juist toe sinds de financiële crisis. Binnen de algemene vermogen-inkomensverhouding blijkt de verhouding tussen beide verdelingen complex, en lijkt de vrees voor een systematische groei van nieuwe vermogensdynastieën uit de huidige inkomens-top 10% op dit moment niet gerechtvaardigd, maar verder onderzoek naar definities en bestanddelen van vermogen kan daar een ander licht op werpen.

Zoals gezegd zijn deze uitkomsten voorlopig. De definities van Piketty zijn nog niet nauwkeurig toegepast op de Nederlandse situatie, laat staan dat ik enkele eeuwen terug heb kunnen gaan in de tijd. Nader onderzoek is nodig. Het Grand Projet van topinkomens en topvermogens heeft vijftien jaar monnikenwerk verricht om de ontwikkelingen in kaart te brengen, en dat zal voor ons land ook enige tijd vergen.

Voor de topinkomens in ons land zijn de gegevens al wel beschikbaar maar voor de vermogens moet het werk nog helemaal beginnen. Nauwkeurige studie van vermogens roept echter ook nieuwe vragen op betreffende de topinkomens, gelet op de rol van vermogensinkomen daarin, die in ons land heel veel

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

kleiner is geworden en die verantwoordelijk is voor de stabiliteit van het aandeel dat topinkomens innemen.

Daarnaast schreeuwen de beschikbare gegevens zelfs over de korte periode dat ze beschikbaar zijn, om verbetering. Er is een essentieel gat in de statistiek van huishoudvermogens ten tijde van de dotcom-crisis, en definities met grote effecten op het niveau van

de inkomens uit vermogen verdienen heroverweging en ook verbetering van hun consistentie over de jaren. Daarmee kan de reeksbreuk van het jaar 2001, die anno 2014 nog steeds niet is opgelost, ongedaan worden gemaakt ten behoeve van een beter inzicht in de ontwikkeling voor en na de eeuwwisseling en in de effecten van de belastingherziening van Zalm/Vermeend.¹⁹

Literatuur

- Atkinson, A.B. & Thomas Piketty (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press.
- Bavel, Bas van & Ewout Frankema, 2013, *Low Income Inequality, High Wealth Inequality. The Puzzle of the Rhineland Welfare States*, CGEH Working Paper 50, Universiteit Utrecht (www.cgeh.nl/sites/default/files/WorkingPapers/CGEHWP50_vanbavelfrankema.pdf).
- Cowell, Frank, Eleni Karagiannaki & Abigail McKnight, 2013, *Accounting for cross-country differences in wealth inequality*. GINI Discussion Paper 72. <http://www.gini-research.org/system/uploads/523/original/72.pdf>
- Haan, Mark de, Puck Taminiau-van Veen en Rob van der Holst, 2010, 'Het nationaal vermogen van Nederland', in: CBS, *De Nederlandse Economie 2009*, Den Haag, pp. 129-140.
- Bhageloe-Datadin, Rita, 2012, 'Opbouw nationaal vermogen stokt', in: CBS, *De Nederlandse Economie 2011*, Den Haag, pp. 168-185.
- Knoef, Marike, Jim Been, Rob Alesie, Koen Caminada, Kees Goudswaard & Adriaan Kalwij, 2013, *Measuring retirement savings adequacy*, Netspar Design Paper 25 (<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=132583>).
- Maestri, Virginia, 2012, *Imputed rent and income re-ranking. Evidence from EU-SILC data*, GINI Discussion Paper nr 29 (http://gini-research.org/system/uploads/411/original/DP_29_-_Maestri.pdf).
- Maestri, Virginia, Francesco Bogliacino en Wiemer Salverda, 2014, 'Wealth Inequality and the Accumulation of Debt', in: Wiemer Salverda, Brian Nolan, Daniele Checchi, Ive Marx, Abigail McKnight, István Gyorgy Tóth & Herman van de Werfhorst (eds.), *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford University Press, hoofdstuk 4.
- Piketty, Thomas, 2014, *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press.
- Salverda, Wiemer, Christina Haas, Marloes de Graaf-Zijl, Bram Lancee, Natascha Notten en Tahnee Ooms, 2013, *Growing Inequalities and Their Impacts in the Netherlands*, Country report for the Netherlands, GINI Project (www.gini-research.org/CR-Netherlands).
- Skoepke, Nora, Sandra Buchholz, Hans-Peter Blossfeld, 2011, *Wealth Inequality in Europe and the Delusive Egalitarianism of Scandinavian Countries*, University of Bamberg, MPRA Paper 35307 (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35307/>).

Noten

- 1 Topinkomens nemen een belangrijke plaats in in het Grand Projet van Thomas Piketty en Tony Atkinson (A.B. Atkinson & Thomas Piketty, eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European* and *English-Speaking Countries*, Oxford University Press). Dat heeft geleid tot de World Top Incomes Database met resultaten voor vele landen waaronder Nederland. De Nederlandse topinkomens zijn afgeleid uit dezelfde Nederlandse belastinggegevens die het CBS tegenwoordig gebruikt voor zijn inkomens- en vermogensstatistieken. Merk op dat topinkomens worden gedefinieerd als bruto-inkomen: marktinkomens aangevuld met sociale uitkeringen en andere overdrachten maar voor afdracht van inkomsten- en vermogensbelasting en sociale premies. Bovendien

Wiemer Salverda *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland*

- betreffen topinkomens niet huishoudens maar belastingseenheden, dat wil zeggen echtparen en samenwonenden zonder eventuele inwonende volwassen kinderen of anderen die tot het huishouden worden gerekend.
- 2 Piketty stelt Duitsland, Frankrijk en Engeland tegenover de VS. De tragere economische groei in Europa, vooral vanwege stagnerende bevolkingsgroei, doet het verhoudingsgetal daar stijgen terwijl het in de VS onveranderd blijft.
 - 3 Grotendeels ontleend aan belastinggegevens. Beide reeksen zijn helaas niet volledig vergelijkbaar: in de jaren negentig wordt het huizenbezit afgeleid uit het Sociaal-economisch Panel databestand, daarna wordt het direct afgeleid uit de belastinggegevens (WOZ-waarde). Het vermogen voor 2012 (gebaseerd op integrale belastinggegevens) is lineair aangepast aan de eerdere jaren (gebaseerd op steekproef uit belastinggegevens), wat neerkomt op een verlaging met bijna 2 procent. Omdat belastinggegevens de basis vormen dankt het gat 2001-2005 zijn bestaan aan de wijziging van het belastingstelsel in 2001.
 - 4 Deze wijken wat af van Piketty's cijfers. De niveaus in zijn figuur 1.2 zijn goed vergelijkbaar voor Frankrijk in 2000 en Engeland in 2010, maar juist niet voor Frankrijk in 2010 (veel lager) en Engeland in 2000 (iets lager).
 - 5 Vergelijk Mark de Haan, Puck Taminiau-van Veen en Rob van der Holst, 2010, 'Het nationaal vermogen van Nederland', in: CBS, *De Nederlandse Economie 2009*, pp. 129-140, Den Haag en Rita Bhageloe-Datadin, 2012, 'Opbouw nationaal vermogen stokt', in: CBS, *De Nederlandse Economie 2011*, pp. 168-185, Den Haag.
 - 6 Dat weerspiegelt een verbetering van hun financiële balans terwijl de vaste activa achterblijven – wat consistent is met achterblijvende investeringen.
 - 7 Knoef, Marike, Jim Been, Rob Alessie, Koen Caminada, Kees Goudswaard, Adriaan Kalwij, 2013, 'Measuring retirement savings adequacy', *Netspar Design Paper 25* (<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=132583>), figuur 1.
 - 8 Voor wie waarde hecht aan de gini-coëfficiënt: voor vermogens bedraagt deze in 2012 naar schatting 0,830, voor besteedbare inkomens 0,335.
 - 9 Bavel, Bas van en Ewout Frankema, 2013, 'Low Income Inequality, High Wealth Inequality. The Puzzle of the Rhineland Welfare States', *CGEH Working Paper 50*. Universiteit Utrecht (www.cgeh.nl/sites/default/files/WorkingPapers/CGEHP50_vanbavel-frankema.pdf). Merk op dat sociale-premieheffing degresief is ten opzichte van het inkomensniveau.
 - 10 Maestri, Virginia, Francesco Bogliacino en Wiemer Salverda, 2014, 'Wealth Inequality and the Accumulation of Debt', in: Wiemer Salverda, Brian Nolan, Daniele Checchi, Ive Marx, Abigail McKnight, István György Tóth, & Herman van de Werfhorst (eds.), *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives*, hoofdstuk 4, Oxford University Press; en Cowell, Frank, Eleni Karagiannaki & Abigail McKnight, *Accounting for cross-country differences in wealth inequality*. GINI Discussion Paper 72. <http://www.gini-research.org/system/uploads/523/original/72.pdf>.
 - 11 Skopek e.a. (2011) plaatsen Nederland als het meest ongelijke land op Polen na in een set van 13 Europese landen. Hun gegevens beperken zich echter tot de bevolking van 50 jaar en ouder – in ons land goed voor 52% van alle huishoudens en 77% van alle vermogen in 2012.
 - 12 Piketty, Thomas, 2014, *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, tabel 7.2.
 - 13 Voor 1952 zijn geen cijfers voor Nederland beschikbaar.
 - 14 Inclusief kapitaalwinsten (in de VS ook belast) wordt de rol van arbeidsinkomens nauwelijks minder doorslaggevend (80% van de groei).
 - 15 Deze ontwikkeling is verantwoordelijk voor de piek van de gini-coëfficiënt in het jaar 2007. Gegevens voor belastingeenheden suggereren dat de ontwikkeling zelfs vrijwel geheel in de top 1% is geconcentreerd.
 - 16 Vermogensinkomen omvat niet inkomen uit eigen bedrijf.
 - 17 De OESO-database voor inkomensongelijkheid behandelt ze wel als inkomen uit vermogen.
 - 18 De toegerekende huurwaarde vormt een notoire bron van statistische verschillen tussen landen ondanks uniforme afspraken (Maestri, 2013). De OESO laat de huurwaarde buiten beschouwing in de database van inkomensongelijkheid. Het CBS is zelf niet tevreden met het huurwaarderesultaat (dat gebaseerd is op overmatige afschrijvingen op huizen) maar corrigerende actie blijft tot nu toe helaas achterwege.
 - 19 Ik dank Bas van Bavel en Paul de Beer voor hun commentaar en suggesties.

De toekomst van ongelijkheid

Als de landen die de rechtsstaat hoogachten niet de handen ineenslaan, zal de ongelijkheid de komende decennia drastisch toenemen. Topsalarissen meer belasten is een van de oplossingen, vermogensverschillen verkleinen een andere. Dat laatste kan via inflatie, maar dat raakt ook de onderkant en de middenklasse. Een wereldwijde, progressieve belasting op vermogen verdient daarom de voorkeur.

THOMAS PIKETTY

Hoogleraar economie aan Ecole d'économie de Paris en auteur van 'Le capital au XXI siècle' (Éditions du Seuil, 2013), in het Engels verschenen onder de titel 'Capital in the Twenty-First Century', Harvard University Press, 2014

De verdeling van inkomen en vermogen is een van de meest controversiële vraagstukken van vandaag. Het goede nieuws is dat het verschillende kanten op kan gaan. De geschiedenis leert ons dat economische krachten zowel naar meer als minder gelijkheid kunnen voeren. Welke kracht sterker blijkt is afhankelijk van welke instellingen en welk beleid we gezamenlijk kiezen.

Efficiëntie en gelijke kansen in het onderwijs combineren

Historisch gezien is de belangrijkste gelijkmakende kracht de verspreiding van kennis en vaardigheden. Maar hiervoor zijn wel onderwijsinstellingen nodig die voor iedereen toegankelijk zijn, en structurele investeringen in scholing. Neem de Verenigde Staten, een land dat in sterke mate is opgebouwd als alternatief model voor de op vermogen gebaseerde patrimoniale samenlevingen in het oude Europa. Tot de Eerste Wereldoorlog was

de concentratie van rijkdom in de VS inderdaad veel minder extreem dan in Europa. De Verenigde Staten zijn ook het eerste land dat onderwijs voor iedereen toegankelijk maakte. Maar in de loop van de twintigste eeuw draaide die verhouding om en haalde Amerika Europa in qua ongelijkheid. Dat kwam allereerst doordat de turbulente periode 1914-1945 een hardhandig einde maakte aan de ongelijke vermogensverdeling in Europa. Bovendien gingen Europese landen er na de Tweede Wereldoorlog toe over instellingen op te richten met een structureel egalitairder en opener karakter dan die in de VS.

Dat uit zich met name in het huidige Amerikaanse onderwijsstelsel, waarvan de radicale rangorde slecht verenigbaar is met het idee van gelijke kansen. Zo verdienen ouders van Harvard-studenten momenteel gemiddeld ongeveer 450.000 dollar, waarmee ze in de hoogste 2% inkomensgroep zitten. Ook opmerkelijk is de volledige afwezigheid van transparantie over selectieprocedures.

Thomas Piketty *De toekomst van ongelijkheid*

Natuurlijk bestaat ook in Europa ongelijke toegang tot hoger onderwijs. Discussies over de verdiensten van het eigen meritocratische model – of het nu om de VS, Frankrijk of andere landen gaat – zijn zelden gebaseerd op een grondig feitenonderzoek. De vraag hoe te komen tot een hogeronderwijssysteem dat efficiënt is en tegelijk gelijke kansen biedt, vormt wereldwijd een grote uitdaging waarvoor nog geen enkel land een adequate oplossing heeft gevonden.

Heroverweeg belasting op hoge inkomens uit arbeid

Gelijke toegang tot onderwijs is noodzakelijk, maar niet voldoende. Het garandeert niet automatisch een eerlijke en harmonieuze verdeling van inkomen en vermogen. De inkomensongelijkheid in de VS is sinds de jaren tachtig spectaculair gestegen, vooral door de ongekende explosie van de inkomens van grootverdieners. Daardoor is nu sprake van een ware

De wereldwijde groei zal in de eenentwintigste eeuw lager zijn dan het rendement op kapitaal

scheiding tussen de topbestuurders van grote bedrijven en de rest van de bevolking. Het is natuurlijk denkbaar dat de kwaliteiten en productiviteit van die managers veel sterker toegenomen zijn dan die van andere werknemers. Maar het is waarschijnlijker – en meer in overeenstemming met de feiten – dat topbestuurders grotendeels de bevoegdheid hebben hun eigen salaris vast te stellen, veelal zonder dat er een duidelijke verhouding bestaat met hun productiviteit. We zien dit fenomeen voornamelijk in de Verenigde Staten en in mindere

mate in Groot-Brittannië, twee landen die vanaf de jaren dertig tot begin jaren tachtig wel degelijk een toptarief kenden voor de hoogste inkomens, maar dat sindsdien hebben losgelaten. Het opleggen van een confisquerende belastingheffing aan buitensporige inkomens tijdens het interbellum was in feite een opmerkelijke Amerikaanse innovatie.

Bestrijding van buitensporig rendement op kapitaal

De geschiedenis leert dat toenemende ongelijkheid, naast opleidings- en inkomensfactoren, op de lange termijn vooral afhankelijk is van de mate waarin het rendement op kapitaal (r) de groeivoet van de economie (g) overschrijdt. Als r groter is dan g , zoals in de negentiende eeuw het geval was en waar het ook de komende tijd naartoe lijkt te gaan, nemen de bestaande inkomensverschillen nog verder toe, zelfs tot extreme niveaus. Er zijn twee manieren waarop de economische productie kan toenemen: door bevolkingsgroei of door groei van de productie per hoofd van de bevolking (productiviteitsstijging). Wat het eerste betreft is het onwaarschijnlijk dat de bevolkingsexplosie van de afgelopen periode doorzet; de verwachting is eerder dat de totale wereldbevolking zich zal stabiliseren. Wat de productiviteitsgroei betreft: zelfs als we dankzij continue technologische innovaties blijvend kunnen profiteren van immateriële, schone groei, zal deze waarschijnlijk niet meer dan 1-1,5% per jaar bedragen; een niveau dat past bij dat van landen die al langere tijd op hun technologische grenzen stuiten.

Onder deze omstandigheden is het bijna onvermijdelijk dat de wereldwijde groei in de eenentwintigste eeuw aanzienlijk lager zal zijn dan het rendement op kapitaal. Er bestaat nu eenmaal geen natuurlijke drijfveer die het rendement op kapitaal dichter bij de groeivoet brengt. Gedurende het grootste deel van de wereldgeschiedenis kwam economische groei nauwelijks boven nul uit, terwijl het rendement

Thomas Piketty *De toekomst van ongelijkheid*

op het kapitaal altijd duidelijk positief is geweest (in traditionele agrarische samenlevingen doorgaans 4-5% per jaar voor pacht). Volgens Marx tendeeft de verhouding tussen kapitaal en nationaal inkomen (de kapitaal-inkomensratio) naar oneindig, zodat het rendement uiteindelijk tot nul afneemt. Toch is die hypothese van de dalende winstmarge historisch niet uitgekomen en er is ook geen logische reden denkbaar waarom dat wel zou moeten gebeuren. Zolang vermogensbezitters een deel van hun vermogensrendement opsouperen – en dat doen ze – is er geen reden om aan te nemen dat kapitalisten 'hun eigen graf graven'. Uit de Forbes-ranglijst van miljardairs blijkt dat de rijkdom van de zeer vermogenden tussen 1987 en 2013 ruim drie keer zo snel is gestegen als de omvang van de wereldeconomie.

Argumenten voor een wereldwijde progressieve vermogensbelasting

De divergentie tussen r en g leidt logischerwijs tot een zeer grote concentratie van rijkdom, wat onvrede teweegbrengt en onze democratische waarden en instellingen sterk ondermijnt. De ideale oplossing hiervoor zou een wereldwijde progressieve belasting op het individuele nettovermogen zijn. Zij die het speelveld betreden en vermogen beginnen te vergaren, betalen dan weinig, terwijl degenen die al miljarden bezitten zwaar worden belast. Dat bevordert de sociale mobiliteit en houdt de ongelijkheid binnen de perken. Bovendien zorgt het ervoor dat de mondiale vermogensdynamiek onder publiek toezicht komt te staan. In dat licht vormt het gebrek aan financiële transparantie en betrouwbare vermogensstatistieken waarschijnlijk een van de grootste democratische uitdagingen waar we ons voor gesteld zien. Uiteraard zijn er alternatieven – denk aan de kapitaalcontroles

en het opsluiten van oligarchen zoals beproefd in China en Rusland. Maar voor landen die een internationale economische orde voorstaan en de rechtsstaat hoogachten, is een mondiale vermogensbelasting een betere optie. Een andere mogelijke oplossing is inflatie, een instrument dat in het verleden heeft geholpen de publieke schuldenlasten te verlichten. Maar inflatie tast ook de spaargelden van de minder draagkrachtige inkomensgroepen aan, en fungeert onbedoeld als belasting op kleine vermogens. Een belasting op grote vermogens lijkt daarboven te verkiezen.

VS en EU moeten voortouw nemen op gebied van internationale samenwerking

Voor een mondiale vermogensbelasting is veel meer internationale samenwerking nodig. Dat is lastig, maar wel haalbaar. De VS en de Europese Unie nemen elk een kwart van het mondiale bbp voor hun rekening. Als zij er ooit in slagen met één stem te spreken, wat een grondige herziening van de disfunctionele Europese federale instellingen vereist, dan is een wereldwijde registratie van financiële bezittingen binnen bereik. Belastingparadijzen en andere landen die hun medewerking weigeren kunnen dan op passende sancties rekenen. Blijft die samenwerking uit, dan zou een steeds groter deel van de publieke opinie zich tegen de mondialisering kunnen keren en zijn heil kunnen zoeken in nationalisme en protectionisme.

Vertaling Asaf Lahat. De Engelstalige versie van de tekst is gepubliceerd in 'Making Progressive Politics Work', een bundel essays die verscheen ter gelegenheid van een conferentie die de Wiardi Beckman Stichting organiseerde op 24 en 25 april samen met Policy Network en het Center for American Progress.

Zelfregulering door werkgevers mislukt

De maatregelen die bedrijven nemen tegen ongelukken op het werk en tegen beroepsziekten zijn veel te vrijblijvend. Nu steeds meer personeel extern wordt ingehuurd, is bovendien vaker onduidelijk wie precies verantwoordelijk is.

WIM ESHUIS

In 2013 gepromoveerd op onderzoek naar compensatie en preventie van arbeidsgelateerde schade, verbonden aan De Burcht (het wetenschappelijk bureau voor de vakbeweging) en bestuurslid van het Instituut Asbestslachtoffers en de Stichting OPS

In Nederland lopen jaarlijks naar schatting 250.000 werknemers door een arbeidsongeval of een beroepsziekte letsel op waardoor ze moeten verzuimen op werk. Hiervan houden 25.000 werknemers *ernstig* letsel over, als gevolg waarvan ze langer dan een halfjaar niet kunnen werken. Als dit alles zou gebeuren op één dag, zou dat voor een enorme opschudding zorgen, maar omdat het drama zich geleidelijk verspreidt over een jaar blijft het onderwerp onder de radar. Dat is een probleem, want veel van dit letsel kan voorkomen worden.

De praktijk

Ik zal de problematiek rond arbeidsgelateerd letsel illustreren met twee verhalen uit de praktijk.¹ In beide voorbeelden is een werknemer arbeidsongeschikt geraakt; de één door een arbeidsongeval, de ander door een beroepsziekte. Beide voorvallen hadden kunnen worden voorkomen. En in beide gevallen hebben deze werknemers veel financiële schade geleden die slechts ten dele gecompenseerd is.

De heer X (1962) verricht als uitzendkracht werkzaamheden voor een onderaannemer. Samen met werknemers die de onderaannemer in dienst heeft werkt hij mee aan een bodemsaneringsproject op een locatie van een internationaal chemieconcern. X moet handmatig sleuven graven, met de hulp van een kraanmachinist. Tijdens dit werk komt hij – onverwacht – in aanraking met verschillende chemische stoffen. Vermoedelijk ontstaat die blootstelling als een oude leiding wordt geraakt. De precieze toedracht van het arbeidsongeval blijft onopgehelderd.

X raakt blijvend arbeidsongeschikt. Waarschijnlijk letsel: een hyperventilatiesyndroom en/of irritatie van de luchtwegen. Medische experts, die niet precies op de hoogte zijn van de omstandigheden waaronder het ongeval plaatsvond, twijfelen over deze diagnose en twijfelen ook over de oorzaak (blootstelling aan gevaarlijke stoffen? Een paniekaanval?). Door zijn arbeidsongeschiktheid loopt X tot zijn AOW-leeftijd € 150.000 extra schade op door verlies aan verdienvermogen, medische kosten en huishoudelijke hulp. Hij stelt zowel

zijn formele werkgever (het uitzendbureau) als zijn materiële werkgever (de onderaannemer) hiervoor aansprakelijk. Na een schadeprocedure van drie jaar wordt hem een schadevergoeding toegekend van € 77.000 door de verzekeraar van de materiële werkgever.

Voor het ongeval is een aantal oorzaken aan te wijzen. Het saneringsproject was maandenlang voorbereid door een projectgroep van het chemieconcern; dat had wel de milieueffecten goed in kaart gebracht maar had weinig oog gehad voor de gevaren van dit project voor de werknemers. De inbreng van arbeidsomstandighedenexperts was gering en uitvoerende werknemers speelden geen rol bij de voorbereiding. Het gevolg hiervan was onder meer dat het de werknemers ontbrak aan adequate persoonlijke bescherming tegen de chemische stoffen. Ten slotte was de voorbereiding van X op deze klus minimaal: door ziekte van een van de werknemers van de onderaannemer werd hij via een uitzendbureau ingeschakeld.

Ander voorbeeld. Mevrouw Y (1947) is sinds 1985 werkzaam als productiemedewerkster bij een bedrijf dat medische producten assembleert. In 1995 had het bedrijf nog duizenden mensen in dienst gehad, in 2004 waren hier nog maar vijfhonderd van over. De uitstroom van medewerkers vond plaats nadat het bedrijf eind jaren negentig was overgenomen door een buitenlandse multinational. De werkzaamheden van mevrouw Y bestaan uit kwaliteitscontrole; het is zwaar en repeterend werk. Ze verricht meer dan dertig handelingen per minuut: het verplaatsten van dozen van een pallet naar een lopende band, producten uit een doos halen, knippen in het product, product observeren, producten terugleggen in doos, volle doos wegduwen, afgekeurde producten in afvalbak deponeren. Als gevolg van deze repetitieve arbeid ontwikkelt ze vanaf 1994 steeds meer rsi-klachten (eerst elleboogklachten, later slijtage aan nek en rug, en schouderklachten). Ze wordt hierdoor uiteindelijk blijvend arbeidsongeschikt en loopt in de periode tot haar 65ste € 95.000 schade op. Ze stelt haar werkgever hiervoor aansprake-

lijk. Na een schadeprocedure van vijf jaar wordt haar een schadevergoeding toegekend van € 25.000.

Deze beroepsziekte heeft kunnen ontstaan in een bedrijf waarin rsi-klachten veel voorkomen: in een enquête gaf 50% van de werknemers aan deze klachten te hebben. Klachten aan de arm, nek en schouders ontstaan in dit bedrijf door de vele herhalende bewegingen in kortcyclisch lopendebandwerk. Ondanks aandringen van de vakbond, de ondernemingsraad en de bedrijfsarts was het assemblagebedrijf niet bereid om de productieorganisatie aan te passen om deze klachten te voorkomen.

Regels en uitgangspunten

Formeel moeten bedrijven zich houden aan de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en onder andere de Wet verbetering Poortwachter). Hierin is het volgende geregeld:

- ▶ De werkgever is primair verantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Hij wordt geacht de risico's in de arbeid regelmatig te inventariseren via een zogenaamde risico-inventarisatie en op basis daarvan passende beschermingsmaatregelen te treffen.
- ▶ De werknemers worden geacht samen te werken met de werkgever om een optimale preventie van letsel te realiseren. De ondernemingsraad heeft instemmings- en adviesrecht bij de meeste beslissingen van de werkgever inzake preventie.
- ▶ De werkgever moet een contract afsluiten met een arbodienst (of een bedrijfsarts) die hem van deskundig advies voorziet bij de vormgeving van zijn beleid.
- ▶ Bij ziekte hebben werkgever en werknemer beide bepaalde reïntegratieverplichtingen.
- ▶ De arbeidsinspectie houdt toezicht, zij het op afstand. Ze moet worden ingeschakeld bij ernstige overtredingen en bij ernstige ongevallen. In dat geval kan ze een boete opleggen aan zowel werkgever als werknemer. De arbeidsinspectie kan ook op eigen

initiatief controles verrichten, maar ze mag dat ook doen na klachten van werknemers. Bij beroepsziekten heeft ze geen rol.

Deze preventieaanpak is gefundeerd op een drietal uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is de *bescherming* van de werknemer door de werkgever. De werkgever is wettelijk verplicht de werknemer te beschermen tegen ongezonde en onveilige omstandigheden. Dit uitgangspunt is meer dan een eeuw oud en heeft geleid tot allerlei wettelijke eisen aan de inrichting van de werkplek en aan de zorgplicht van de werkgever.

Het tweede uitgangspunt is dat van de *preventie via zelfregulering*. De gedachte daarbij is dat werkgevers in samenwerking met de werknemers en de ondernemingsraad mans genoeg zijn om zelf vorm en inhoud te geven aan veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. Gedetailleerde wettelijke regels zouden juist averechts werken omdat die zouden verhinderen dat bedrijven en ondernemingen zelf actief op zoek gaan naar risico's en naar oplossingen voor die risico's. Dit uitgangspunt, ontwikkeld in de jaren negentig, was de afgelopen decennia aanleiding om fors te snijden in allerlei arbeidsomstandighedenreggeving. Zo is bijvoorbeeld de wettelijke plicht om alle ernstige ongevallen schriftelijk te rapporteren aan de arbeidsinspectie en de ondernemingsraad vervangen door een mondelinge melding van dodelijke ongevallen en ongevalen met blijvend letsel.

Ook is de inzet van externe preventiedeskundigen sindsdien vermarkt: werkgevers zijn wettelijk verplicht zich te laten bijstaan door veiligheids- en gezondheidsexperts, maar mogen zelf bepalen wie ze daarvoor aantrekken en mogen, tot op zekere hoogte, zelf bepalen welke taken deze experts verrichten. Tot zelfregulering behoort ook de gedachte dat toezicht en controle door de arbeidsinspectie beperkt zou kunnen worden tot stimuleringsprojecten en tot minimalisering van inspectiebezoeken. Het aantal inspecteurs van de arbeidsinspectie is gedaald van 400 in 1994,

naar 220 in 2010. Ook het aantal inspectiebezoeken is scherp gedaald, van 87.000 in 1996 naar 20.000 in 2010.

Het derde uitgangspunt is de *preventieve werking van financiële prikkels*. Ook dit kwam op in de jaren negentig. De wetgeving bevat allerlei prikkels, variërend van boetes voor werkgevers en werknemers bij overtreding van wettelijke regels tot versoering van sociale-zekerheidsuitkeringen en de plicht van de werkgever om twee jaar lang de financiële last van ziekte van een werknemer te dragen. Door deze aanpak daalden de kosten van werkgevers voor arbeidsgerelateerde zorg en werd het ziekteverzuim daadwerkelijk beperkt. In 1993 was het ziekteverzuim bijvoorbeeld nog 6%, in 2011 was het gedaald tot 4%. Werknemer en werkgever blijken hun gedrag (enigszins) te kunnen bijstellen op basis van financiële prikkels, waardoor werknemers sneller het werk (kunnen) hervatten.

De huidige regels voldoen niet

Een beleid dat is gestoeld op financiële prikkels en zelfregulering bij bedrijven, biedt echter onvoldoende bescherming aan een groot deel van de werknemers. Dat geldt in het bijzonder als deze werknemers worden ingehuurd via onderaannemers, uitzendbureaus of als zzp'er — en dat komt steeds vaker voor. Voor hen is het immers nog lastiger dan voor vaste medewerkers om een punt te maken van de arbeidsomstandigheden en vaak is het ook onduidelijk wie precies verantwoordelijkheid draagt voor hun arbeidsomstandigheden.

Financiële prikkels kunnen wel invloed hebben op daling van het ziekteverzuim (bijvoorbeeld door de werkgever en de werknemer financieel te straffen bij te veel verzuim, daalt dat verzuim in ieder geval tijdelijk), maar helpen niet of nauwelijks om de werkgerelateerde oorzaken van dat ziekteverzuim aan te pakken. Een effectieve aanpak van bijvoorbeeld rsi veronderstelt een, mede door werknemers gedragen, analyse van de bestaande situatie en een breed gedragen veran-

dering van de productiestructuur en logistiek in het licht van de markt waarin het bedrijf opereert. Voor de aanpak van werkgerelateerde oorzaken van ziekteverzuim zijn dus complexe handelingen nodig en zijn de communicatieve en zeggenschapsverhoudingen op de werkvloer van groot belang. Dergelijke complexe handelingen en arbeidsverhoudingen laten zich echter niet beïnvloeden door financiële prikkels.²

Zelfregulering werkt alleen in arbeidssituaties met weldenkende werkgevers die (ook) de kwaliteit van de arbeid van belang vinden, in arbeidssituaties met harmonieuze verhoudingen tussen werkgever en werknemers, in arbeidsorganisaties die beschikken over een ondernemingsraad – die bovendien voldoende kennis en macht heeft – en in arbeidssituaties waarin de deskundige inbreng van gezondheidsexperts, zoals de bedrijfsarts, op prijs wordt gesteld. In arbeidssituaties waarin aan een of meerdere van deze voorwaarden niet wordt voldaan is zelfregulering ontoereikend. Monitoring van het preventiebeleid in ondernemingen laat dit zien: slechts 50% van de bedrijven beschikt over een wettelijk verplichte risico-inventarisatie (en heeft dus voldoende zicht heeft op de risico's in de arbeid) en ongeveer 80% laat zich bijstaan door een externe deskundige.

Dat zelfregulering ineffectief kan zijn, toont het voorbeeld van het assemblagebedrijf. Hier was de werkgever, door de wijze van inrichting van de arbeidsorganisatie, zelf de oorzaak van het ontstaan van rsi bij zijn medewerker. De werkgever nam geen initiatief om in de situatie verbeteringen aan te brengen. In dit geval had, zoals wel vaker, de bedrijfsarts geen onafhankelijke positie ten opzichte van het bedrijf.³ In de periode dat mevrouw Y en haar collega's de rsi-klachten ontwikkelden werden regelmatig bedrijfsartsen vervangen door het bedrijf omdat ze het niet eens waren met de preventieaanpak van het bedrijf. Een van die bedrijfsartsen bij het assemblagebedrijf zegt daarover het volgende: 'De eerste bedrijfsarts werd vervangen omdat hij te zeer ageerde te

gen de arbeidsomstandigheden. Binnen onze arbodienst gold het bedrijf als een categorie 1-bedrijf: geen knowhow, geen beleid, wie ziek is, is lastig, en niet ziek betekent werken. Ik verving de eerste bedrijfsarts en zag het bedrijf als een uitdaging. Na een paar weken kwam ik erachter dat ze een "schoppende bedrijfsarts" wilden, eentje die werknemers aan het werk schopte. Men had weinig aandacht voor het ontstaan van ziekte.'

Zelfregulatie werkt alleen als alle werkgevers de kwaliteit van de arbeid belangrijk vinden

Bovendien zijn de arbeidsverhoudingen binnen het assemblagebedrijf niet harmonieus. Er is wel een ondernemingsraad maar de invloed daarvan is beperkt. Mede door acties van de vakbond lukt het om onderzoek te doen naar arbeidsomstandigheden, maar de ondernemingsraad (en de vakbond) krijgt het niet voor elkaar de arbeidsomstandigheden te verbeteren. De directie wijst voorstellen in die richting af. Bovendien worden de ondernemingsraad en de vakbond vanaf midden jaren negentig in beslag genomen door de begeleiding van verschillende reorganisaties die het bedrijf doormaakt. De arbeidsinspectie is in het gehele verhaal afwezig. In een periode van tien jaar is er nooit bezoek geweest van die inspectie, ondanks de gestage 'productie' van rsi-letsel.

Ook in het verhaal van de heer X is de arbeidsinspectie afwezig. De werkgever schakelt nadat X is blootgesteld aan chemische stoffen, de arbeidsinspectie niet in. Dat is in strijd met de Arbowet, die voorschrijft dat bij een ernstig arbeidsongeval de arbeidsinspectie direct moet worden ingeschakeld. Dat die wet eenvoudig kan worden overtreden heeft onder

andere te maken met de dynamiek van de arbeidsverhoudingen. In het geval van X is immers onduidelijk op wie de meldingsplicht aan de arbeidsinspectie rust: op de formele werkgever (het uitzendbureau dat op honderd kilometer van de werkplek huist), de feitelijke werkgever, de opdrachtgever of de toezichthouder. Bovendien wordt op de dag van het ongeval geen blijvend letsel vastgesteld en vindt geen ziekenhuisopname plaats. Dat gebeurt pas als X na enkele dagen nog steeds gezondheidsklachten heeft en door zijn huisarts wordt doorverwezen naar het ziekenhuis. Op dat moment is hij echter al verdwenen van de radar van de werkgever, de opdrachtgever, de bedrijfsarts en de arbeidsinspectie.

Voorstellen voor verbetering

De in de jaren negentig ontwikkelde beleidsmix van zelfregulering en sturing middels financiële prikkels draagt niet bij aan de reductie van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het wordt gedoogd dat in bepaalde bedrijven veel werknemers door ongevallen of beroepsziekte uitvallen, zonder dat maatregelen worden getroffen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Herhaling wordt niet voorkomen. Dit gaat niet alleen ten koste van werknemers die letsel oplopen, maar het is ook bijzonder kostbaar; voor werkgevers en werknemers maar ook voor de samenleving.

Preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten moet weer prioriteit krijgen. Dat kan door werk minder repeterend en minder zwaar te maken, gevaarlijke stoffen uit te bannen of beter te beheersen, werk veiliger te maken en werknemers beter te beschermen. We moeten niet hopen op zelfregulering, niet afwachten en gedogen, maar ingrijpen in bedrijven waar werknemers letsel oplopen dat voorkomen had kunnen worden omdat niet de adequate preventiemaatregelen zijn genomen.

Nu een sociaal-democratische minister op het ministerie van SZW de scepter zwaait, zou het mogelijk moeten zijn een aantal beleidswijzigingen in gang te zetten die de negatieve

gevolgen van zelfregulering en financiële prikkels corrigeren. Een eerste beleidswijziging zou kunnen zijn de sfeer van geheimhouding in bedrijven rond arbeidsomstandighedenrisico's, arbeidsongevallen en beroepsziekten plaats te laten maken voor openbaarheid en transparantie. Laat bedrijven hun risico-inventarisatie openbaar maken, en laat ze ongevallen en beroepsziekten in het openbaar melden, zodat iedereen bekend wordt met de risico's van het werk en er interne en externe druk kan worden ontwikkeld om maatregelen te treffen.

Verplicht bedrijven ertoe om ongevallen en beroepsziekten openbaar te melden

Een tweede beleidswijziging zou meer zeggenschap kunnen zijn van verschillende partijen over de arbeidsomstandigheden in de organisatie. Dat kan bijvoorbeeld door (meer) invloed van individuele werknemers, zelfstandigen en vakbonden – naast zeggenschap via de ondernemingsraad – op de preventie, via een eigen recht op werkplekonderzoek en zeggenschap over preventiemaatregelen. Dit versterkt ook de positie van uitzendkrachten en zzp'ers. Daarnaast verdienen externe deskundigen, waaronder bedrijfsartsen, een onafhankelijke positie ten opzichte van de werkgever. Nu worden ze betaald door de werkgever en moeten ze zich houden aan de eisen van de werkgever. Financiering hiervoor zou uit publieke middelen moeten komen. Ten slotte zou het verstandig zijn de arbeidsinspectie zowel kwalitatief als kwantitatief uit te breiden, zodat te gevraagd en ongevraagd kan ingrijpen en betere arbeidsomstandigheden kan afdwingen.

Ten slotte zou de positie van slachtoffers van arbeidsgerelateerd letsel verbeterd kunnen worden, door iets te doen aan het stelsel

van schadecompensatie. Veel slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten krijgen geen of onvoldoende compensatie voor de financiële schade die ze hebben opgelopen. Bovendien worden ze vaak onheus bejegend en worden ze bijvoorbeeld gedwongen snel te reïntegreren in dezelfde onveilige of ongezonde situatie. Immers, vanwege de financiële prikkels die de overheid heeft ingebouwd voor de werkgever staat een snelle werkhervatting voorop. Een deel van de slachtoffers verkeert in een positie van sociale uitsluiting: zij kunnen niet meer deelnemen aan betaalde arbeid en zijn financieel kwetsbaar.

Op dit moment kunnen slachtoffers extra financiële schade, dat wil zeggen de schade die niet gedekt wordt door de sociale zekerheid, proberen te verhalen via het aansprakelijkheidsrecht. Van de 25.000 werknemers die per jaar aanzienlijke letselschade oplopen, komen op grond hiervan slechts 4000 in aanmerking komen voor enige vergoeding — een vergoeding die de totale schade nauwelijks

dekt. Bovendien zijn aansprakelijkheidsprocedures kostbaar en dragen ze gedurende soms een periode van jaren bij aan de verslechtering van de verhouding tussen de werkgever en de werknemer.

Binnen de SER is er consensus over de noodzaak het aansprakelijkheidsrecht in te ruilen voor een alternatief compensatiesysteem.⁴ Dat kan onder meer door in Nederland, in navolging van de ons omringende landen, een compensatiesysteem op te zetten op basis van een aparte collectieve verzekering, een beroepsziektefonds of door afzonderlijke cao-bepalingen af te spreken op basis waarvan de werknemer *recht* krijgt op een vergoeding zonder daarover, zoals nu via de werkgevers-aansprakelijkheid, jarenlange conflicten te hebben met zijn werkgever of diens verzekeraar. Een dergelijk compensatiesysteem kan ook een gezonde bijdrage leveren aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden omdat het de werkgever aanzet tot het nemen van preventieve maatregelen.

Noten

- 1 Deze verhalen zijn ontleend aan Eshuis, Wim (2013), *Werknemerscompensatie in de steigers, naar een nieuwe aanpak van werknemerscompensatie en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten in arbeidsorganisaties*, Utrecht, BB publishers.
- 2 Hauten, Michiel van der (2003), *De werking van incentives. De reacties van werkgevers*

op de privatisering van de Ziektewet, Den Haag, Reed Business Information; Eshuis, Wim (2013), *Werknemerscompensatie in de steigers, naar een nieuwe aanpak van werknemerscompensatie en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten in arbeidsorganisaties*, Utrecht, BB publishers.

- 3 Zwart, B.C.H. de, Prins, R., van der Gulden, J.W.J. (2011), *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts*, Leiden, AStri Be-

leidsonderzoek en -advies. Dit rapport laat zien dat meer bedrijfsartsen in een afhankelijke positie verkeren: ruim 30% heeft onvoldoende ruimte om zijn werk goed uit te voeren; 45% voert bepaalde noodzakelijke taken niet uit omdat ze niet declarabel zijn bij de opdrachtgever/werkgever.

- 4 www.ser.nl/~media/DB_Adviezen/2010_2019/2012/stelselgezond-en-veilig-werken.ashx

Beroepsrisico nummer 1: stress

Een miljoen mensen hikt tegen een burn-out aan. Toegenomen multitasking en flexibele arbeidsverhoudingen spelen daarbij een grote rol. Meer aandacht voor stress op de werkvloer is nodig.

BERTUS MULDER

Voorzitter werkgroep Arbeid van de WBS

De Duitse neurobioloog, arts en psychotherapeut Joachim Bauer heeft jarenlang onderzoek gedaan naar de samenhang tussen arbeid en gezondheid, in samenwerking met het Berliner Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Het resultaat beschrijft hij in *Arbeit. Warum unser Glück von ihr abhängt und wie sie uns krank macht*.¹ Hij signaleert een sterke samenhang tussen stressfactoren die met het werk samenhangen en ziekte.²

Essentieel voor effectieve en goede arbeid is een angstvrij arbeidsklimaat. Ontspannen arbeidsverhoudingen in een ‘gelukkige onderneming’ — de titel van het WBS jaarboek 2013 — zijn voorwaarden voor betrokkenheid van werknemers bij ‘hun’ bedrijf’. Mensen werken met plezier als ze de uitdaging van het werk aankunnen en zich gewaardeerd weten. Een centraal, neurobiologisch gefundeerd motief voor mensen om te werken is de wens naar directe of indirecte waardering. Bauer zegt hierover: ‘Waardering geven betekent vooral de ander te zien en hem of haar — en dat wat hij of zij doet — een betekenis toe te kennen.’³

Het klassieke, sinds het midden van de vorige eeuw bekende stress-systeem (de ‘flight or fight’-reflex) wordt aangesproken als mensen voor alarmerende bedreigingen worden geplaagd. Dan volgt een lichamelijke reactie: het hartritme gaat omhoog, de bloeddruk neemt toe, in het lichaam wordt glucose

aangemaakt om de hersenen op korte termijn van energie te kunnen voorzien. Adrenaline en noradrenaline komen vrij om het lichaam alert te maken. De prestatiereserves worden geactiveerd. Het stresshormoon cortisol zorgt ervoor dat het lichaam zoveel mogelijk energie steekt in de acute energievoorziening van het lichaam.

Als de klus goed geklaard wordt, geeft dat voldoening; als de eisen te hoog liggen komt het lichaam niet tot rust. Bij ‘goede stress’ is de last van de stress, de ‘allostatische last’, begrensd; bij niet-beheerste stress blijft het lichaam belast en dat leidt op termijn tot uitputting van het stress-systeem. De lichamelijke gevolgen daarvan zijn: verhoogde bloeddruk, verhoogde bloedlipidenwaarden (cholesterol), een verhoogd risico op diabetes, aderverkalking, hart- en vaatziekten en een vergrote kans op een hartaanval.

Maar de mens heeft niet één stress-systeem. Pas sinds kort wordt de betekenis duidelijk van een tweede stress-systeem, het onruststress-systeem. Dit systeem komt in werking als een diffuse, brede en vlakke waakzaamheid opgeroepen wordt. De wetenschap kwam dit tweede stress-systeem op het spoor toen neurobiologen zich afvroegen wat er in de hersenen gebeurde als mensen niet voor concrete taken geplaagd werden. De hersenen bleven tot hun verbazing actief. Ook zonder concrete

taakopdracht bleken mensen in de werksituatie voortdurend attent, ook al wisten ze niet waarop ze bedacht moesten zijn en waar ze aan toe waren.

Bauer geeft aan dat zo'n diffuse arbeidssituatie wijdverbreid is. Door de grote hoeveelheid diverse prikkels en impulsen die mensen te verwerken krijgen, is de structuur en de gerichtheid van aandacht op de werkvloer radicaal veranderd. Aandacht wordt verdeeld over meerdere processen en taken – beeldschermen, telefoons, e-mails, contacten met collega's en klanten – die het moeilijk maken zich op een bepaalde taak te concentreren. Multitasking fragmenteert de arbeid en vormt een belemmering voor het succesvol uitvoeren van één taak. Er zijn sterke aanwijzingen dat een voortdurende overactivering van het onrust-stress-systeem niet alleen het concentratie- en waarnemingsvermogen ruïneert, maar ook psychische ziektes, waaronder demantie, teweegbrengt.⁴

Stressmodellen

Stress is onderdeel van het arbeidsleven, en bij het succesvol verrichten van taken kan dat leiden tot trots en waardering. Het wordt anders als mensen permanent stress oplopen. Mensen proberen dan vaak uit plichtsgevoel hun werk te blijven doen. Dat leidt tot fouten en voert tot uitputting. Ze raken opgebrand, en dat brengt soms emotionele uitbarstingen teweeg: de gedupeerden storten emotioneel in of slaan van zich af.⁵ Bij het burn-outsyndroom is er sprake van aanhoudende emotionele uitputting, emotionele aversie of cynisme tegenover de arbeidsomgeving (mensen en werk) en ook efficiëntieverlies, ook al wordt er qua tijd meer gewerkt. En een burn-out geeft ook een verhoogde kans op een depressie.

Er is in de twintigste eeuw veel onderzoek gedaan naar het fenomeen van burn-out. Wat lang ontbrak waren modellen waarmee kenmerken van de concrete arbeidssituatie verbonden konden worden met concrete, objectieerbare gezondheidsstoringen. Bauer

beschrijft de stressmodellen die nu ontwikkeld zijn en die een doorbraak betekenen in het onderzoek naar aan werk gerelateerde problemen met de gezondheid. Deze modellen gaan stuk voor stuk uit van de arbeidsplaats en de daar te leveren arbeidsprestatie, en niet van de individuele persoonlijkheidskenmerken van afzonderlijke werknemers.⁶

In zijn overzicht van internationaal onderzoek naar het fenomeen burn-out geeft Bauer een zestal arbeidsgerelateerde factoren die in hun samenhang van belang zijn voor psychische gezondheid:

- ▶ de arbeidsbelasting;
- ▶ de mogelijkheid om het arbeidsproces te beïnvloeden;
- ▶ de beloning en waardering;
- ▶ het arbeidsklimaat en collegialiteit;
- ▶ transparantie en rechtvaardigheid;
- ▶ de zin en de waarde van de arbeid.

Extra stress door flexwerk

Bauer onderstreept dat flexibele arbeidsvoorwaarden een extra belastingfactor vormen. Flexwerkers leven vaak in voortdurende onzekerheid over de eigen arbeidsplek.⁷ Maar daartoe beperkt de betekenis zich niet. Neem de brief van een hoogopgeleide, flexibel werkende ICT'er die de Duitse arbeidssocioloog Klaus Dörre publiceerde. Deze schreef hem: 'Ik verdien vergeleken met mijn collega's een derde minder loon, heb vijf dagen minder vakantie, krijg geen bonussen, mijn toeslagen zijn de helft van wat anderen krijgen, ik heb geen maaltijdtoeslag, geen pensioenopbouw, geen bedrijfsuitkering, geen loonsverhoging, geen parkeerplaats en ik heb geen toegang tot bedrijfsinterne feesten [...] en dat terwijl ik minstens zo goed gekwalificeerd ben. Over de psychische belasting wil ik het al helemaal niet hebben, die is verschrikkelijk, want men voelt zich een tweederangsmens. Daarvoor bestaat ook alle reden. Waar moet deze ontwikkeling op uitlopen? Welke uitweg moet ik vinden? Wat adviseert u mij? Ik ben intussen helemaal radeloos.'⁸

Dit citaat illustreert in de breedte wat er aan de hand is met flexibel werk. Het gaat niet alleen om de rechtspositie en de minimale mogelijkheden het arbeidsproces te beïnvloeden, het gaat ook om gebrekkige beloning en waardering, het niet opgenomen zijn in de arbeidsorganisatie en het ontbreken van continuïteit als voorwaarde voor collegialiteit. Flexibel werk scoort op alle zes door Bauer onderscheiden dimensies vaak negatief. Je hoort er niet bij en de onzekere arbeidssituatie werkt bovendien onmiddellijk door op de mogelijkheden het eigen leven vorm te geven.

Nederland is koploper in Europa als het gaat om tijdelijke arbeidscontracten, oproepcontracten, flexcontracten, nulurencontracten, outsourcing van kantinepersoneel en schoonmakers, payrolling, kortom allerlei nieuwe vormen van 'contracting'⁹, en de opkomst van onvrijwillige zzp'ers. Het mantra van de 'eigen verantwoordelijkheid' maakt dat mensen de schuld voor ellende bij zichzelf zoeken en dat het Malieveld leeg blijft, het gaat tenslotte om 'vrije arbeid'.¹⁰ We lijken terug te zijn bij de lethargie uit de negentiende eeuw.

Flexibel werk vergt een grote arbeidsinzet, levert steeds vaker minder inkomen op, gaat gepaard met een slechte rechtspositie en leidt tot een passantenbestaan in een bedrijf. Bovendien kost het switchen van werk naar werk energie, terwijl het tegelijk steeds minder lukt om tijdelijk werk om te zetten in een vast contract. Voor hoogopgeleiden is de gedwongen afhankelijkheid van flexibele contracten een harde confrontatie met de werkelijkheid die zij zich heel anders voorgesteld hadden. Voor laagopgeleiden is de situatie helemaal moeilijk, want de onderkant van de arbeidsmarkt kent meer flexibele en onzekere banen, en bovendien treedt er, zeker in tijden van crisis, verdringing op van hoger opgeleiden. Zij beschikken in hun werk al over bijzonder weinig autonomie en ervaren hoe moeilijk het is hun werk te behouden.

In Nederland – zo blijkt uit recente cijfers uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden – is de teleurstelling over de 'verworven-

heden' van de flexibiliteit alom aanwezig. De druk van de baanonzekerheid onder werknemers tussen de 26 en 35 jaar is zo groot dat het aantal gevallen van burn-out sterk is toegenomen. Van 10% over de periode 1991 tot en met 2004, 11% in 2007 naar 13% in 2012.¹¹ En dat geldt meer voor hoog- dan voor laagopgeleiden.

Indammen van werkdruk

Het is van groot maatschappelijk belang op bedrijfsniveau stress tegen te gaan. Maar de politieke cultuur was daar tot nu toe niet naar. Het vierjarenplan tegen stress dat Lodewijk Asscher heeft aangekondigd kan het tij hopelijk keren. Onder invloed van globalisering diende een terugtrekkende overheid de laatste decennia vooral te zorgen voor vermindering van bureaucratische lasten en een verlaging van arbeidskosten. In dat kader zijn veel deregulerende maatregelen als onvermijdelijk en onontkoombaar gepresenteerd. Ter wille van een grotere kapitaalopbrengst werden lonen gematigd, VUT-regelingen ontmanteld en de AOW verdaagd. In het onderwijs en de zorg werd de lumpsum-financiering geïntroduceerd en werden taken losgekoppeld van de formatie en rechtspositie van het personeel.

De praktijk laat zien dat het vermeende kortetermijnbelang van bedrijven de rechtspositie van werknemers ondergraaft, druk legt op de onmiddellijke arbeidsprestatie, de inbreng van werknemers negeert, de collegialiteit ondermijnt en betrokkenheid bij het bedrijf laat vervluchtigen. Deze 'bedrijfsefficiëntie' leidde tot een afwenteling van gezondheidskosten op de maatschappij en het is hoog tijd daar verandering in te brengen.

Bauer wijst op het fnuikende gevolg van internationale arbeidsconcurrentie: doordat de arbeidskosten onderdeel uitmaken van de prijs, dreigt een mondiale concurrentiestrijd met slechte arbeidsvoorwaarden. Dat ondermijnt de gezondheid van werkende mensen wereldwijd.¹² Taylor probeerde arbeid zo te organiseren dat mensen elke controle over

het arbeidsproces kwijt waren. Dat gold zowel voor het arbeidstempo als de sequentie van arbeidshandelingen. Onder invloed van de targets die het internationale financieringskapitaal het bedrijfsleven oplegt, signaleert Bauer een duidelijk streven naar re-taylorisatie van de arbeid, een hernieuwd streven werknemers minder invloed te geven op de arbeidsorganisatie.¹³ Dat geldt niet alleen in de industrie, maar ook voor de door de overheid gedomineerde sectoren als verpleging en de zorgsector.

Het belang van werknemers en van de maatschappij om de toenemende last van stress te keren is groot. Bauer levert een heel palet aan van mogelijke maatregelen. Hij begint met de persoonlijke levensstijl en het belang van goede voeding (geen alcohol, geen nicotine, geen pillen), het belang van lichamelijke beweging (wandelen, fietsen, zwemmen), een duidelijke scheiding tussen arbeid en vrije tijd (die ook echt vrij moet zijn) en het belang van een goede slaap. De vroegere AJC'ers zouden zich hier meteen in kunnen vinden.

Op bedrijfsniveau kan er veel gedaan worden aan het organiseren van collegialiteit, het tegengaan van discriminatie en pesten en het bestrijden van seksisme. Leidinggevenden spelen daarin een cruciale rol; Bauer merkt op dat een jongere managersgeneratie in dat opzicht grote tekortkomingen aankleeft. Cruciaal is de vorming van sterke teams; teamarbeid damt onderlinge concurrentie in, mobiliseert groepsintelligentie, beschermt collegialiteit en laat waardering doorklinken. Verder zijn de bedrijfsgezondheidsdiensten van belang, waarbij Bauer veel verwacht van goed gekwalificeerde bedrijfsartsen.

Maar er kleeft ook een heel duidelijke maatschappelijke en politieke dimensie aan dit vraagstuk. Waar ondernemersorganisaties de stress-thematiek individualiseren, is het dus aan de sociaal-democratie en vooral aan de vakbeweging stress als maatschappelijk vraagstuk neer te zetten. De wet Werk en ze-

kerheid die begin dit jaar door de Tweede Kamer is goedgekeurd doet hier een aantal stappen in de goede richting door de aanspraak op een vast contract van drie naar twee jaar te verkorten, de ontslagbescherming bij payrolling beter te regelen en de nulurencontracten aan banden te leggen en in de zorg te verbieden. Het is een eerste, voorzichtige poging na dertig jaar deregulering om de koers te veranderen.

Samenwerken in teams helpt goed tegen stress

Ook in Duitsland ligt er een grote opgave, al is in de industriële traditie van dat land de ontvankelijkheid voor het belang van een duurzame band tussen werknemers en bedrijf groter dan in Nederland. Recentelijk kondigde het autobedrijf BMW 'het recht op onbereikbaarheid' van werknemers af. Ze hoeven 's avonds hun telefoon en e-mails niet te beantwoorden. De autofabrikant wil voorkomen dat mensen in hun vrije tijd niet aan ontspanning toekomen. Herstellen van werkdruk in de avonduren is belangrijk om te voorkomen dat de energie opraaft.¹⁴ Er is serieus op dit thema ingezet door de Duitse vakbeweging.

Het is te begrijpen dat de vakbonden en politici terughoudend zijn om zich te bemoeien met psychische vraagstukken van werknemers – betutteling ligt immers al snel op de loer – maar zij kunnen het zich niet veroorloven van de psychische gezondheid op de arbeidsplaats *geen* issue te maken. Op de werkvloer is aandacht nodig voor de toename van psychische klachten onder de bevolking. Al was het alleen maar omdat psychofarmaca geen alternatief zijn voor goede arbeidsvoorwaarden.

Noten

- 1 Joachim Bauer, *Arbeit. Warum unser Glück von ihr abhängt und wie sie uns krank macht*, Blessing, München 2013.
- 2 Ibid., p. 81.
- 3 Ibid., p. 33.
- 4 Ibid., p. 47. Bauer verwijst naar Marcus E. Raichle e.a. (2001), Randy L. Bruckner e.a. (2008) en Alan Anticevic e.a. (2012).
- 5 Ibid., p. 88.
- 6 Ibid., p. 96.
- 7 Ibid., p. 62.
- 8 Klaus Dörre, 'Die neue Landnahme. Dynamik und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus', in: *Soziologie-Kapitalismus – Kritik, Eine Debatte*, Frankfurt am Main, 2009, p. 21.
- 9 Bij contracting worden werknemers niet in dienst genomen, maar wordt een opdracht voor een bepaalde hoeveelheid werk bij een ander bedrijf belegd. Dit bedrijf voert de opdracht tegen facturering uit en kan zo de cao ontlopen. Zie ook zie Frans Becker en Menno Hurenkamp (red.), *De gelukkige onderneming. Arbeidsverhoudingen in de 21ste eeuw*, Amsterdam, 2014, pp. 8-9.
- 10 Jurje van den Berg, 'Later is al lang begonnen', in: Frans Becker en Menno Hurenkamp (red.), *De gelukkige onderneming*, p. 105.
- 11 Irene Houtman, 'Ontwikkelingen in Kwaliteit van de Arbeid in Nederland en Europa', sheet 12, onder verwijzing naar de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2010, 2011 en 2012.
- 12 Joachim Bauer, p. 56.
- 13 Ibid., p. 193.
- 14 Eppo Köning, 'Over mailen en bellen na werktijd is weinig geregeld', NRC, 18 februari 2014.

De maatschappij is sterker dan de decentralisatie, gelukkig

De geplande decentralisatie van de verzorgingsstaat is de voortzetting van de technocratie en bureaucratie met andere middelen. Maar de maatschappij is sterker dan het bestuur: ‘crafting communities’ nemen het sociale roer in handen.

WILLEM TROMMEL

Hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Mijn eerste aanvechting is om de drie voorgenomen decentralisaties – van werk, zorg en jeugd – met enkele cynische penningstreken naar het rijk der fabelen te verwijzen. Om te beginnen lijkt het allemaal wel verdacht veel op rigoureuze bezuinigen. We gaan ‘meer met minder doen’, zo heet het dan. Een pijnlijke politieke leugen. Dan is er die tenenkrommende *new-speak*, met als dieptepunt de sociologische absurditeit van de ‘participatiesamenleving’.

Een samenleving bestaat omdat mensen eraan deelnemen, zo eenvoudig is dat, maar de angel zit hier in de verborgen morele boodschap: uw deelname valt niet in de smaak bij onze politieke autoriteiten. U moet *anders* deelnemen. Ofwel, de staat gaat ons vertellen hoe we moeten samenleven, voor elkaar moeten zorgen, elkaar moeten liefhebben – we schijnen dat niet zo goed te doen, althans niet meer zoals vroeger. In een recent VNG-filmpje wordt dat als volgt onder woorden gebracht: ‘gewoon wordt weer gewoon’. Bizarre politieke propaganda. Ten slotte wordt ons voorgespiegeld dat het veel betere dienstverlening gaat opleveren. Voortaan alleen nog maatwerk – wie kan ertegen zijn? – maar ondertussen worden de gemeenten overladen met

centralistische directieven, over hoe ze onrendabele steuntrekkers moeten aanpakken bijvoorbeeld.

Het kost moeite, maar laten we toch eens proberen voorbij dit cynisme te kijken. Ik neem dan alsnog een wenkend perspectief waar. Niet zozeer omdat er ook een ‘linkse visie’ op de participatiesamenleving mogelijk is, zoals Evelien Tonkens onlangs in *S&D* betoogde, maar eerst en vooral omdat de drie decentralisaties gezien kunnen worden als de voorbode van een ‘beter passend bestuur’.¹

Daaronder versta ik bestuur dat in staat is de gevestigde orde van de nationale verzorgingsstaat om te vormen tot een ‘glocale’ sociale orde. Met de sociologe Saskia Sassen kunnen we vaststellen dat globale economische ontwikkelingen en bewegingen steeds pregnanter de dagelijkse zorgen en problemen bepalen van mensen en gemeenschappen, en dat deze impact van plek tot plek aanzienlijk varieert. Sassen spreekt van een zich ontwikkelende ‘globaal-lokale as’, die het sturend vermogen van nationale overheden alsmaar verder onder druk zal zetten.²

Inherent aan deze nieuwe, nog te vormen ‘glocale orde’ is dat we haar niet nu al kunnen

kennen. Wel valt het volgende te zeggen: er is behoefte aan andersoortig beleid, beleid dat lokale problemen beziet en aanpakt in het licht van de ons omringende en langzaam opdringende mondiale realiteit. Decentralisatie kan een stap in deze richting zijn, maar liever spreek ik van 'lokalisering', om redenen die ik verderop nog zal bespreken.³ Daarnaast is een nieuw politiek-bestuurlijk voertuig nodig, dat ons naar die nieuwe orde kan loodsen. Gemeenten zijn hiertoe niet geëquipeerd, want te veel exponent van het oude institutionele bestel. Sassen stelt fraai dat er nieuwe politieke assemblages nodig zijn, die zich over de globaal-lokale as kunnen bewegen.⁴ Hierna zal ik betogen dat zulke assemblages in de maak zijn. De producenten daarvan noem ik 'crafting communities', en die zijn ook zelf weer geassembleerd uit elementen van de oude orde. Maar daarbij beschikken ze over een bijzondere kwaliteit die bij uitstek nodig is om iets nieuws te bouwen, om werkelijk een transitie te realiseren die ertoe doet. Die kwaliteit heet politiek-bestuurlijke bescheidenheid.

Maar voordat we daaraan toekomen, zijn er nog wel wat lastige hobbels te nemen. Die komen nu eerst aan bod, om daarna uitvoeriger stil te staan bij het globale alternatief, dat zich 'in de diepte' aftekent, althans voor wie het zien wil. Ik zal afsluiten met een korte terugblik en enkele gedachten over de politiek-ideologische kant van mijn beschouwing

Syndromen van de oude orde

De gedachte om zowel beleid als bestuur te 'lokaliseren' wordt momenteel volop omarmd. Het gaat dan niet primair of uitsluitend om het overhevelen van taken naar gemeenten, maar om een bredere wending naar de *gemeenschap*. We kunnen daarbij denken aan de 'Big Society'-agenda in Engeland: meer samenleving, minder bestuur.

Ook in ons land tekent zich een opmerkelijke opleving van het lokale sociaal initiatief af. Links en rechts staan pleitbezorgers van zelforganisatie op, met begeleidende teksten

die spreken van actief burgerschap, burgerkracht, *community lovers* en meer van zulk moois.⁵ Adviesorganen als de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor het Openbaar Bestuur spreken van maatschappelijke veerkracht, terugtreden van bestuur en loslaten in vertrouwen.⁶

Ik wil nu eerst benadrukken dat deze bestuurlijke blik op de samenleving niet per se de weg is die ons verder gaat brengen. Er doemen drie nare syndromen op: technocratie, localisme en (de grootste) gulzig bestuur. Eerst iets over technocratie. Als burger en bestuur – of beter: als natie en staat – er samen niet meer uitkomen, dan kan het aantrekkelijk zijn het hoofd te buigen voor het gezag van professionele kennis. Maar professionalisme, losgeweekt van maatschappelijke voorkeuren en politieke deliberaties, wordt technocratie. Weliswaar kent iedere professie een 'morele ziel', zoals Eliot Freidson het mooi zegt, maar die heeft eerder betrekking op het belang van de dienst in kwestie, en het dienstbaar zijn, dan op het leggen van een verbinding met politieke en/of maatschappelijke belangen en afwegingen.⁷

Dit laatste mag dan recentelijk steeds vaker worden bepleit – gesproken wordt van 'verbindend professionalisme' – maar ik betwijfel of we dit kunnen en moeten willen vragen van professionals, die zich toch vooral zouden moeten toeleggen op datgene waar ze goed in zijn, het 'hartstochtelijk beter weten'.⁸ Dit beter weten kan zichzelf per definitie niet beugelen, maar moet eerst en vooral in toom worden gehouden door sociaal-politieke krachten, om zo te voorkomen dat professionalisme ontaardt in almacht.

Een tweede syndroom betreft de radicale wending naar 'lokale oplossingen voor lokale problemen', ofwel 'localisme'. Ik sta daar wat langer bij stil want het is in de Nederlandse context een relatief nieuw verschijnsel dat nauw is verweven is met de trend naar 'glocalisering'. Angst voor het vreemde, dat is hier allereerst aan de orde, een smachten naar nieuwe vertrouwdheid en identiteit in een wereld die onzekerder en onveiliger wordt. Ik

citeer de Vlaamse literator Erwin Mortier: ‘Steeds verder vallen we terug op een weerloos “zelf”, op de wanhopige “productie van zinging en identiteit: mijn wijk, mijn gemeenschap”, in de woorden van socioloog Manuel Castells, “mijn stad, mijn school, mijn boom, mijn rivier, mijn strand, mijn kerk, mijn rust, mijn omgeving”, waar steeds minder anders zijn in past, tenzij het zich aanpast.’⁹

Dat is mooi gezegd. Het is een begrijpelijke en oprechte angst voor het verval van de nationale instituties, de afbrokkende bescherming van de verzorgingsstaat voorop. Localisme gaat dus ook over het arrangeren van zorg en welzijn en veiligheid voor de eigen kleine kring. Daarmee ontstaat het risico van isolationisme, van sociaal afgegrensde gemeenschappen, van een teloorgang van solidariteit met vreemden, verlies van rechtstatelijke waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en verdamping van alle sociaaleconomische voordelen die collectieve actie op nationale schaal ons ooit te bieden had. Localisme is een syndroom dat het wantrouwen in de georganiseerde ‘Gesellschaft’ steeds verder uitvergroot, ten gunste van een al dan niet ingebeelde warmte voor de ‘Gemeinschaft’.

Het derde en laatste syndroom betreft gulzig bestuur en het is vooral dit fenomeen dat de huidige decentralisaties teistert. Kort en bondig gezegd: gemeenten worden uitvoeringsloketten van een centrale overheid die alles op alles zet om als natiestaat economisch te overleven in het globaliseringsgeweld. Decentralisatie betekent onder dit gesternte vooral:

- ▶ nog dieper interveniëren in de levens van burgers, om zo van de kwijnende verzorgingsstaat een disciplinerende, neoliberale preventiestaat te maken;
- ▶ nog harder werken aan een institutioneel bouwwerk dat van publieke dienstverlening een bedrijfsmatig geleide prestatie-machine moet maken;
- ▶ nog meer inzetten op het opleggen en in-kapselen van burgerkracht, alsof de *civil society* van bovenaf nieuw leven ingeblazen zou kunnen worden.

Gulzig bestuur heb ik elders getypeerd als een excessieve, pathologische reactie op de angst om greep te verliezen, ofwel de angst voor dreigend verlies van politiek-bestuurlijke maakbaarheid in een wereld die glocaliseert.¹⁰ De nationale verzorgingsstaat is onhoudbaar, dus maken we er een stelsel van dat burgers aanspoort om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor zorg en welzijn en zekerheid. Een rigide beleid van ‘responsibilisering’, ontleend aan meritocratische drogredenen¹¹, dat volgens de Belgische psychiater Paul Verhaeghe berust op de ‘neoliberale en ziekmakende fictie van individuele autonomie’.¹²

Daarnaast is ook het overheidsgezag tanende, dus gaan we dat gezag heroveren door het neerzetten van harde, zichtbare prestaties, gewapend met een ‘nieuw publiek management’ dat publieke dienstverlening reduceert tot meetbare output, dat jan en alleman reduceert tot publieke taakuitvoerders, inclusief burgers, bedrijven en professionals, en dat uiteindelijk onontwarbare institutionele spaghetti voortbrengt. En ten slotte is er de vrees dat ook het zelforganiserende vermogen van de samenleving onder onze ogen vervliegt, en dus gaan we het ‘maatschappelijk lichaam’ genezen vanuit een monistische moraal, gericht op veiligheid, integratie en participatiedwang.

In *Liquid Modernity* stelt Zygmunt Bauman dat de romantiek tussen natie en staat op zijn laatste benen loopt, hoogstens zou nog sprake zijn van een lat-relatie.¹³ Met gulzig bestuur hoopt de staat dat hij de natie alsnog in het gareel kan krijgen en kan vastbinden aan een nationaal-economisch welvaartsideaal, waarbij gemeenten worden aangewezen als frontsoldaten. Het is een heilloze weg, die er juist toe kan leiden dat het syndroom van het localisme verder wordt gevoed: op de bemoeizuchtige interventies van bovenaf wordt dan van onderop simpelweg gereageerd met een opgestoken middelvinger. We gaan het lekker zelf wel regelen. En waar deze vechtende honden er niet uitkomen, staan dan deskundigen klaar om het zaakje over te nemen.

Kan dit anders?

Publieke ambachtelijkheid

Figuur 1 beeldt in een driehoek de sferen af die cruciaal zijn met het oog op de verhoopde vermaatschappelijking van het bestuur, inclusief de hiervoor besproken syndromen. Nu zien we in deze 'vlieger' ook een tweede figuratie binnenwaaien, die ik 'crafting community' noem. Deze term verwijst naar gemeenschappen die vogels van diverse pluimage herbergen en verbinden – managers, politici, professionals, burgers, wetenschappers, ambtenaren, bestuurders, belangenbehartigers – vogels die met elkaar het geloof delen dat ze gezamenlijk 'iets nieuws' kunnen bouwen in het publieke domein, al weet niemand hoe dat er precies uit zal komen te zien. Zo bezien zijn het ambachtlieden die volgens een behoedzame 'workshoplogica' te werk gaan.¹⁴ Over wat deze gemeenschappen zoal doen later meer. Eerst zal ik een poging doen de aard van deze gemeenschappen nader te duiden.

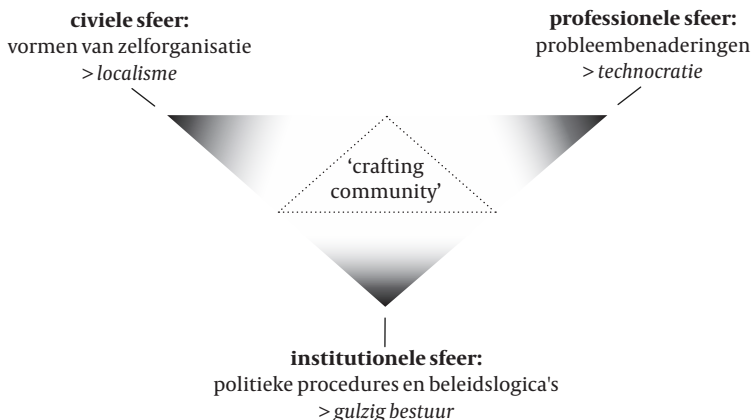
Volgens Paul Adler en Charles Heckscher doet zich in het private bedrijfsleven een opmerkelijke ontwikkeling voor. Op de vleugels van internet en netwerkvorming ontstaan zogenaamde 'collaboratives', een nieuw ('laat-

modern') gemeenschapstype dat zich langzamerhand naast de vroegmoderne 'Gemeinschaft' en de moderne 'Gesellschaft' nestelt.¹⁵ Probleemgerichtheid, een diep besef van wederzijdse kennisafhankelijkheid en een innovatiegerichte bereidheid tot delen typeren deze nieuwe gemeenschap.

Voor de publieke sector is iets vergelijkbaars gaande, en wel in de vorm van opkomende 'crafting communities'. Centraal in deze beweging staat een gezamenlijke oriëntatie op 'publieke problemen', alsmede het besef dat nieuwe probleemoplossingen alleen zullen ontstaan als civiele, institutionele en professionele inzichten worden gedeeld. Van belang is te benadrukken dat het gaat om gemeenschappen, in de sociologische zin, en dus niet om beleidsnetwerken waarin hoofdzakelijk 'belangenruil' plaatsvindt.¹⁶

Het gemeenschapskarakter komt tot uitdrukking in een lotsverbondenheid die ik zou willen aanduiden als 'elektronische solidariteit', met een knipoog naar het klassieke be-grippenpaar mechanische en organische solidariteit, en refererend aan het fluïde en deels virtuele karakter van de relaties. De gemeenschap kan zich in een zekere anonimiteit over grote afstanden manifesteren, en zich zo over

Figuur 1 Vernieuwing en verbinding van de 'oude orde' via een 'nieuw politiek voertuig'



transnationale politieke kwesties ontfermen, maar evengoed ook in de directe en vertrouwde nabijheid van een specifieke lokaliteit. Daarmee is het een ideaal voertuig voor transport van probleemoplossingen over de globaal-lokale as.

Even wat concreter nu. De toenemende verknoping van bedrijven en markten in mondiale waardeketens creëert ongekende interdependenties en risico's. Wat elders misgaat, raakt ons hier, hard en onmiddellijk, in termen van welvaart, werkgelegenheid en sociale noden. Natiestaten zijn niet meer bij machte zulke risico's te reguleren, maar andere partijen zijn ondertussen wel steeds vaker door-drongen van de noodzaak daarvan, en bovendien in staat tot handelen.

Zo ontwikkelen Nederlandse bedrijven die werk naar elders outsourcen, een belang bij sociale stabiliteit en arbeidsrust op de betreffende plekken in de wereld. Dit kan aanzetten tot pogingen rudimentaire vormen van transnationale sociale zekerheid te arrangeren. Weliswaar is dat een razend complexe opgave — juridisch, cultureel, moreel, actuarieel — maar het kan slagen als de klus ter hand wordt genomen door een coalitie van creatieve knutselaars, bestaande uit lokale autoriteiten, antropologen, werkgevers, verzekeringsmaatschappijen, juristen, vakbonden.¹⁷ En zo ontstaat een samenwerkende, grensoverschrijdende gemeenschap met een publiek en politiek karakter: een 'crafting community' in actie.

Ondertussen leven in Nederlandse wijken steeds meer mensen van wie het werk inderdaad naar verre gebieden is verplaatst; behoeftig, maar wellicht ook verbitterd en wrokkig, want van elders uit de wereld zijn ook nog eens nieuwe werkzoekenden in deze wijken komen wonen, en ondertussen biedt de verzorgingsstaat niet meer de bescherming van weleer.

Dit laatste kan lokale initiatieven uitlokken. Laten we een simpel voorbeeld nemen: 'kookmoeders' die goedkope maaltijden bereiden voor de groeiende groep 'onrendabelen'. Maar wat als bestaande eetgelegenheden in de

buurt hiertegen verzet aantekenen? Hun nering wordt immer bedreigd. Wat als, na een incident, de Voedsel en Waren Autoriteit langskomt en vaststelt dat niet aan professionele eisen wordt voldaan? Het lijkt een overzichtelijke kwestie, maar ook hier zal het nog een klus zijn het nieuwe arrangement te verbinden met bestaande institutionele regels en professionele conventies. Opnieuw werk voor de 'crafting community'.

We zullen moeten leren wat internationale solidariteit behelst en hoe lokale solidariteit hierin kan worden ingebed

Laat ik hier nog een laatste voorbeeld aan toevoegen. Het lijkt heel wat als u en ik, en nog een stel anderen, met elkaar besluiten een 'vrijwillige zorgassociatie' op te richten, of een fijne speelplek voor de (klein)kinderen. Maar wat als dit ten koste gaat van de lotsverbondenheid in wijder verband? Wat als om zulke initiatieven een stevig 'hek' wordt geplaatst en zo langzaamaan vorm wordt gegeven aan een 'samenleving van kampementen'? Hier verwacht je een helder politiek geluid, maar dat is tevergeefs, want de alomtegenwoordige fixatie op geldbesparing verhindert dat. De 'crafting community' heeft wel oog voor deze dilemma's, want verschillende van haar 'leden' ervaren aan den lijve de nadelige gevolgen van dergelijk isolationisme. De crafting community in actie zal dan ook alsnog politiek gaan bedrijven en naarstig op zoek gaan naar afstemming tussen de verschillende waarden die hier in het geding zijn.

Kortom, een crafting community helpt nieuwe oplossingen en arrangementen te bouwen, allereerst door tegen bestaande prak-

tijken aan te duwen — verandering van institutionele regels te bepleiten, innovatie van professionele invalshoeken te zoeken, aanpassing van zelforganiserende initiatieven te bevorderen — maar vervolgens ook door het realiseren van verbinding tussen de sferen in kwestie (vergelijk figuur 1). Welke specifieke ‘interfaces’ zijn bijvoorbeeld nodig om van vrijwillige zorgassociaties iets te maken dat niet noodzakelijk de solidariteit in bredere kring ondermijnt, maar wellicht juist een ding wordt dat de collectiviteit helpt te versterken? Met het voorzichtig boetsen aan nieuwe oplossingen — via improvisatie, recombinate en het leggen van verbinding — wordt voorkomen dat de ‘oude orde’ buitensporig reageert op de ‘glocale kwestie’. Crafting communities doen aan syndroombestrijding.

Al met al is de wending naar de samenleving een passende, maar het vizier zou niet op gemeenten moeten worden gericht en zelfs niet op de lokale civiele gemeenschap. Te vaak wordt dezer dagen ieder initiatief van onderaf kritiekloos bejubeld en omarmd, louter en alleen omdat het van onderaf komt. Deze romantisering van het lokale wordt door de crafting community van nuttig tegengif voorzien, in een streven het kaf van het koren te scheiden. Dit lijkt me dan ook het gemeenschaps-type met potentieel voor de publieke zaak, een bevlogen samenwerkingsverband tussen partijen die elkaar herkennen in wat ik ‘publieke ambachtelijkheid’ zou willen noemen. Met deze term, ontleend aan twee studies van Richard Sennett, ontstaat een inspirerend perspectief op bestuur dat werkelijk een transitie kan verwezenlijken.¹⁸

Sennetts analyse van het ambacht biedt een staalkaart van gezichtspunten die haaks staan op de mentaliteit van gulzig bestuur. De ambachtsman, zo stelt hij, werkt vanuit een globale schets, maar heeft geen blauwdruk voor zijn handelen. Hij bewerkt zijn materiaal behoedzaam en laat zich, al doende, door het vervormde materiaal op nieuwe ideeën brengen. Hij is voorbereid op onvoorziene gebeurtenissen en obstakels, aanvaardt fouten en

vergissingen omdat ze leerzaam zijn, hij vermijdt te allen tijde rigoureuze oplossingen en perfectionisme, en weet steeds op tijd te stoppen, om zo te voorkomen dat eerdere inspanningen alsnog teniet worden gedaan. Daarbij wordt de ambachtsman gevoed door een aantal specifieke deugden, waaronder bescheidenheid (‘imperfectie’), inlevingsvermogen, ironie, geduld, moed en toewijding.

Voorwaar een mooi setje principes, maar daarmee hebben we nog geen beeld van wat bescheiden bestuur in meer inhoudelijke zin behelst. Daarover nu meer.

Bescheiden bestuur in drievoud

Als bestuurlijke gulzigheid een pathologische reactie vormt op het verlies van maakbaarheid, dan rijst onmiddellijk de vraag of er een andere en betere omgangsvorm denkbaar is. De psychotherapeutische literatuur geeft aan dat omgaan met verlies gewoonlijk in (vijf) fasen verloopt.¹⁹ Eerst is er ontkenning en woede — me dunkt twee onmisbare ingrediënten van gulzig bestuur — dan volgen aanpassing, verdriet en aanvaarding. Ik wil hier uiteraard niet suggereren dat ontwikkelingen in politiek en bestuur een psychologisch patroon volgen, maar in de term ‘aanvaarding’ schuilt veel wijsheid. Zoals Paul Frissen onlangs heeft bepleit dat bestuurders moeten leren zich te verzoenen met de tragiek van het leven, zo zou ik een lans willen breken voor een politiek-bestuurlijke mentaliteit die nadrukkelijker de ‘praktijk van het samenleven’ in ogenschouw neemt en als een sociaal feit in haar handelen verdisconteert.²⁰

Dit is een ethisch standpunt — langs de lijnen van het pragmatisme — maar vooral ook een pleidooi voor meer sociologisch werkelijkheidsbesef. Als we beter in staat zijn de ‘eigen logica’ van de maatschappelijke ‘praxis’ te doorgronden, brengt ons dat vanzelf tot meer bestuurlijke behoedzaamheid. Niet alleen zullen we veel beter begrijpen waarom we soms maar beter helemaal niets kunnen doen, of vormen van falen moeten aanvaarden, ook kan

het ons iets leren over wat we nog wel kunnen, en misschien zelfs moeten doen. Realiteitsbesef scherpt de handelingsbekwaamheid.

Hierna zie ik wat we vanuit deze mentaliteit kunnen opmerken over de drie eerder onderscheiden vormen van verlies, de verdamping van respectievelijk het verzorgingsstaatsideaal, het overheidsgezag en het sociaal kapitaal. Wat hebben we te aanvaarden, en waar liggen aanknopingspunten voor een vruchtbaarder handelingsrepertoire?

Begrijp de nieuwe 'glocale' interdependenties (zorg als levenskunst)

In talloze studies, rapporten en beschouwingen lezen we weliswaar dat de samenleving 'in hoog tempo globaliseert', maar die zinsnede lijkt langzamerhand vooral een verplichte riedel, of beter nog, een aansporing om de specifieke nationale economische belangen nog maar weer een slag gretiger te behartigen. Maar de essentie is toch echt dat de sociaaleconomische werkelijkheid zich langzamerhand onttrekt aan de sturende vermogens van nationale overheden. Nieuwe transnationale en lokale interdependenties bepalen het sociale decor en het wordt tijd de gevolgen daarvan te aanvaarden.

Dat doen we niet door te blijven tamboereren op een neoliberal 'new welfare'-beleid, dat er primair toe strekt de individuele verantwoordelijkheid voor welvaart en welzijn alsmaar verder te vergroten. Zoals Abram de Swaan het ooit treffend formuleerde: 'Niemand kan voor zichzelf zorgen. Wat mensen kunnen is zorgen dat anderen voor hen zorgen.'²¹ Hier wordt kernachtig een richting gewezen die perspectief biedt. We zullen opnieuw het 'zorgen dat anderen zorgen' moeten uitvinden, in plaats van te volharden in het beleidsgeloof dat de (vermeende) autonomie van burgers vooropstelt.

We kunnen eindeloos investeren in *empowerment*, maar afhankelijkheid van anderen valt niet 'weg te organiseren'. Het is wat samenlevingen kenmerkt en, mits goed gecoördineerd, sterk maakt. Een aangrijpingspunt

biedt het werk van Michel Foucault, die er ook al op wees dat 'zorg voor jezelf' begint bij het inzicht dat hiertoe altijd de inzet van andere mensen nodig is.²² De vraag is dus: hoe verleid ik de ander voor mij te zorgen wanneer de nood aan de man komt? Zorg regelen is zo bezien een levenskunst of ook wel 'een vrijheidspraktijk': alleen door anderen over te halen zorgzaam te zijn, ontstaat persoonlijke vrijheid.²³

De klassieke, nationale verzorgingsstaat vormde welbeschouwd een fraai staaltje 'geïnstitutionaliseerde levenskunst', zij het met een schaduwzijde die alsmaar killer werd: burgers hebben het afgeleerd om de kunst zelf te beoefenen. Die uitdaging keert nu terug, op transnationaal niveau, op lokaal niveau en rond de verbinding van deze niveaus.

Dat is allemaal bijzonder ingewikkeld, maar we moeten allereerst bedenken dat we deze levenskunst niet geheel kunnen overlaten aan individuen. We zullen daadwerkelijk moeten leren wat internationale solidariteit behelst en hoe lokale solidariteit hierin kan worden ingebed. Nodig zijn verfrissende kaders, structuren en arrangementen, die nieuwe levenskunsten mogelijk maken. Dat is al ingewikkeld genoeg, maar gelukkig bestaat er een rijke traditie om op voort te bouwen. Het is nu vooral een kwestie van ambachtelijkheid om uit te vinden welke 'restanten' van het institutionele verleden nog bruikbaar zijn, hoe nieuwe maatschappelijke zorgpraktijken hierop kunnen aansluiten, en welke aanpassingen van het professionele handelen dit vereist.

Begrijp de intrinsieke oriëntatie van publieke dienstverlening (dienst als deugd)

We kunnen natuurlijk doen alsof tanend overheidsgezag een kwaal is die onmiddellijke genezing behoeft, maar ook hier zou met enige realiteitszin veel meer kunnen worden bereikt. Het is een sociologisch feit, hoe ergerlijk ook in de ogen van sommigen: het proces van modernisering heeft burgers gebaard met kritische zin en een reflexieve leefstijl. In brede zin geldt dat instituties, de overheidsinstel-

lingen voorop, geen aanspraak meer kunnen maken op vanzelfsprekend vertrouwen. Dit vertrouwen moet worden bewerkstelligd, zoals terecht naar voren gebracht door aanhangers van het nieuw publiek management.²⁴

Maar het new public management is er juist de oorzaak van dat een krachtige bron van legitimiteit steeds verder wordt weggedrukt, namelijk het met hart en ziel goed werk verrichten voor de publieke zaak.²⁵ Recentelijk wordt dan ook naar alternatieven gespeurd in academische discussies over sturen op publieke waarden en 'good governance'. Hieraan kleven echter diverse haken en ogen, met als belangrijkste de institutionele reflex om publieke waarden opnieuw te vertalen in min of meer meetbare parameters, zodat ze alsnog kunnen worden beheerst en 'gemanaged'.²⁶ Het lijkt aantrekkelijk, maar als waarden de betekenis aannemen van te realiseren targets waarop taakuitvoerders afgerekend moeten gaan worden, vermoed ik dat de gulzigheid van het bestuur alleen nog maar verder zal aanzwellen.

Waarden zijn wezenlijk, maar zouden niet als 'extrinsieke goederen' moeten worden behandeld, om een term van de filosoof Alasdair MacIntyre te gebruiken.²⁷ MacIntyre beoogt dat praktijken ('practises') allereerst een intrinsieke dimensie hebben, die zich door de tijd heen langzaam maar zeker prijsgeeft. Wie een kind wil leren schaken, zo licht hij toe, kan dat doen door goede prestaties te belonen (met complimenten, snoep of andere extrinsieke goederen), maar ook door hem of haar kennis te laten maken met de intrinsieke goederen die er in de loop der geschiedenis voor hebben gezorgd dat schaken een gevestigde praktijk is geworden: de regels, de openings-theorie, de analytische schoonheid, de klassieke schoolvoorbeelden. Wie met deze intrinsieke kant kennismaakt kan nog altijd vals spelen, maar bedriegt dan niet langer zijn tegenstander, maar vooral zichzelf.

Met andere woorden: gevestigde praktijken vertellen ons wat gedrevenheid betekent en wat 'goed handelen' behelst, aldus MacIntyre,

die daarmee in het spoor treedt van Aristoteles' deugdenleer. Opnieuw is dus de les: laten we luisteren naar wat de sociale werkelijkheid ons vertelt. Wat is eigenlijk het wezen van zorg verlenen, van onderwijzen, van jeugdwerk?

Dit betekent niet dat we het 'beter weten' van de professional ongelimiteerde ruimte zouden moeten geven. Dat zou onverstandig zijn, allereerst omdat professionele dienstverleners en hun managers altijd ook gedeeltelijk zijn besmet met het virus dat extrinsieke oriëntatie heet. Zoals Hans Achterhuis al lang geleden heeft uitgelegd, is een gezond wantrouwen jegens professionele monopolies in de publieke sector over het algemeen gerechtvaardigd.²⁸ Daarnaast speelt de vraag hoe professionele toewijding kan worden afgestemd op politieke randvoorwaarden (budgetten, beleidsprioriteiten) en maatschappelijke voorkeuren en initiatieven. Ook dit vergt voortdurend boetseerwerk in de ateliers van crafting communities.

Begrijp waardenpluralisme (sociaal kapitaal kent vele valuta's)

De excessieve institutionele reactie op verlies van sociaal kapitaal bestaat uit pogingen het zelforganiserend vermogen van de samenleving van bovenaf te herstellen. Ik heb dit elders een laboratoriumvisie op samenleven genoemd, veelal gestoeld op een eenheidsmoraal waarin waarden als orde, veiligheid, netheid en ijver prevaleren, en primair gericht op de inrichting van wrijvingsloze maatschappelijke zones waarin conflict en afwijkend gedrag taboe zijn.²⁹ Het resultaat is een monocultuur die vernietigt wat zij wil herstellen: vitaliteit, veerkracht, innovatievermogen, bezieling. Levensachte experimenten met de nieuwe multiculturele leefcondities worden in de kiem gesmoord, alsmede de opbloei van loyaliteiten en organisatiepatronen die beter passen bij een open, globale, mondiaal georiënteerde samenleving.

Ondertussen tekenen zich in de dynamiek van gemeenschapsvorming nieuwe, tot dusver ongekende patronen af. De sociale media

faciliteren het ontstaan van zowel kortstondige als meer duurzame gemeenschappen rond een incident of probleem, waarbij de gemeenschap door razendsnelle uitwisseling van informatie al snel 'slimmer' is dan de officiële instanties. Er zijn talloze transnationale gemeenschappen in wording, gemeenschappen die het delen van kennis en informatie tot belangrijkste doel hebben gemaakt en zich niet door barrières van taal, cultuur of etniciteit laten afleiden. Interessant is ook de opbloei van gemeenschappen die verder gaan dan het delen van kennis en die het verdeelingsprincipe verheffen tot een alternatief voor eigendom. Met handige apps wordt bijvoorbeeld autogebruik gedeeld, of muziek of speelgoed, en groeit al doende een alternatieve economie, inclusief een andere voorstelling van wat een (glocale) publieke sector is.

Crafting communities laten zich als een deelverzameling van deze opkomende bewegingen typeren, met hun specifieke oriëntatie op publieke ambachtelijkheid en de daarop gerichte praktijken van kennis delen. Maar naast exponent van een nieuwe beweging zijn ze er vooral ook de aanjagers van, omdat ze veelvormigheid begrijpen als een sociaal feit van de postnationale werkelijkheid en een onmisbare voorwaarde voor experiment, leren en vernieuwing.

Waar is de politiek?

Ik heb in deze bijdrage betoogd dat het turen door de 3D-bril van de voorgenomen decentralisaties allereerst nogal cynisch stemt. Maar zijn we bereid iets verder te kijken, dan toont zich alsnog een interessant perspectief, namelijk dat van een 'gesocialiseerd' en 'gelokaliseerd' bestuur, een bestuur dat beter lijkt te passen bij de zich rap aandienende 'glocale' maatschappelijke realiteit.

Helaas doemen ook dan onmiddellijk problemen op, en wel in de vorm van drie syndromen — drie excessieve reacties vanuit de 'oude' natiestatelijke orde: localisme, technocratie en, bovenal, gulzig bestuur. Dus moeten we

nog een slag dieper kijken, om zo uiteindelijk de contouren te ontwaren van een nieuw sociaal-politiek vehikel, dat ons voorzichtig naar een andere orde zou kunnen voeren, met een nieuw soort publieke ambachtelijkheid, een bescheiden beleidsagenda en een behoedzame bestuurlijke aanpak.

Ik erken graag dat deze beschouwing speculatieve en gestileerde trekken heeft, en alleen al daarom de nodige vragen oproept. Allereerst onderzoeksvragen, en ik noem er een paar waaraan we momenteel werken. Waar vinden we die crafting communities precies, en welke variëteit doet zich daarin voor? Wat valt er te zeggen over succes en falen, en de condities die daarbij van belang zijn? Wat vermogen ze precies op die globaal-lokale as? En, niet onbelangrijk: als het hier daadwerkelijk gaat om politiek handelen, hoe legitiem is dat dan eigenlijk? Over dat laatste kan ik kort zijn: vooralsnog geen flauw idee, maar ik zou niet graag in de valkuil trappen om daar dan weer een snelle, plichtmatige blauwdruk voor te ontwerpen. Misschien moet ook de aansluiting op onze formele democratische procedures tot stand worden gebracht in een proces van 'careful crafting'.

Een belangrijke vraag, die nauw samenhangt met dit verantwoordingsthema, is politiek-ideologisch van aard: wat moeten we eigenlijk van dit alles vinden, en hoe verhoudt mijn betoog zich tot de partijpolitieke posities in het actuele speelveld van de Nederlandse politiek? Ik vrees dat deze kwestie me allereerst terugbrengt naar het cynische geluid waarmee ik dit betoog begon.

Wat ik heb bepleit, refereert aan drie politieke stromingen die eigenlijk niet meer bestaan, of die materieel nog wel bestaan maar dan toch echt de weg kwijt zijn. Om te beginnen de sociaal-democratie, in het bijzonder de PvdA. Was dit ooit een stroming die de mond vol had van 'internationale solidariteit' — inderdaad, toen ons land nog een afgegrensd sociaal paradijs was — nu het er werkelijk op aankomt, horen we nog slechts neoliberale taal, gepreoccupeerd met het economisch be-

lang van de BV Nederland. Geen oog voor de onderstroom van lokale sociale problemen – toch echt een tijdbom – of voor het feit dat deze problemen vragen om opperste aandacht voor de nieuwe mondiale interdependenties.

Dan is er het liberalisme, de VVD, die nog intensiever koerst op economisch nationaal eigenbelang, en daarmee met name de conservatieve vleugel van zich heeft vervreemd. Juist deze vleugel zou beschermheer kunnen en moeten zijn van het belang van intrinsieke waarden in de wereld van publieke dienstverlening. Ooit was er een tijd dat klassieke deugden in goed gezelschap waren bij de dames en heren van behoudend rechts, maar ook deze voorstanders van ‘oude kennis’ lijken van het politieke toneel verdwenen. En dan is er nog het droeve lot van de christen-democratie, het CDA, verpieterend in het weggedrukte midden. Juist deze beweging zou vanuit haar traditie een vuist kunnen maken voor waardenpluralisme, voor een veelvormige samenleving die ruimte, gelegenheid en vooral tijd krijgt zich opnieuw te vormen en in te stellen op de globale leefcondities. Maar dat schijnt niet te willen lukken.

Wat we hier zien zou een politiek-ideologisch tekort kunnen worden genoemd, drie gapende kraters in het politieke landschap, die bij elkaar het actuele populisme wind in de zeilen geven. Rancune over de sociale kaalslag, boosheid over de autistische staat, die keer op keer onderpresteert, en angst voor vervreemding van de eigen nationale cultuur gedijen op het gemis van drie politieke visies die wel dege-

lijk tegengas zouden kunnen geven. Ik ben geen politiek strateeg, maar een nieuwe partij, die de ondergesneeuwde hoogtoppen van de drie klassieke stromingen zou weten te verbinden in een ideologie van ‘gemodereerde vernieuwing’, lijkt me meer dan welkom.³⁰

Maar dat zal vermoedelijk niet gebeuren. Misschien moeten we onze kaarten hier ook niet op zetten en kunnen we hoop putten uit het volgende. Het schrijnende ideologische tekort heeft een aantrekkelijk contrapunt in de opmars van een ‘ambachtelijk surplus’, een groeiende gemeenschap van publieke knutselaars die meer dan de gevestigde politiek in staat is ‘glocaal’ te handelen: met de voeten in het lokale, maar in verbinding met het mondiale en dus inherent welwillend tegenover het plurale.

Dit surplus laat zich begrijpen als een potentieel, een nieuw sociaal-politiek kapitaal dat bruggen naar een toekomst voorbij de natiestaat kan bouwen. Het wordt nog onvoldoende benut, maar wat ik vooral heb willen laten zien is dat het bestaat, dat het groeit en dat het hoopvol stemt. Het is een hoop die met name reliëf krijgt in het licht van een alternatief dat het legioen van gulzig gestemde neoliberalen tot nadenken zou moeten stemmen: de gewelddadige botsing van staten als opmaat naar een postnationale orde.

De crafting community is een karretje dat zich met vreedzame beleidsbedoelingen, en met kennelijk gemak en souplesse, over de globaal-lokale as kan bewegen.³¹

Noten

- 1 Tonkens, E. (2014), ‘Herover de participatiesamenleving’, *S&D* 2014/1, pp. 85-95.
- 2 Sassen, S. (2008), ‘Neither global nor national; novel assemblages of territory, authority and rights’, *Ethics and Global Politics* 1(1-2), pp. 1-19.
- 3 Voor een uitvoerige bespreking van het concept lokalise-

- ring, zie ook: Trommel, W. (2013), ‘A study into Welfare Localization’, in: D. Bannink, H. Bosselaar, W. Trommel (red.), *Crafting Local Welfare Landscapes*, Den Haag: Eleven.
- 4 Sassen (2008), zie noot 2.
- 5 Zie bijvoorbeeld Hilhorst, P., Lans, J. van der (2013), *Sociaal doe-het-zelven*, Amsterdam: Atlas Contact.
- 6 Zie Raad voor het Openbaar

- Bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, Den Haag: Rob. En ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO.
- 7 Zie Freidson, E. (2001), *Professionalism: the Third Logic*, Cam-

- bridge: Polity, p. 180.
- 8 Zie bijvoorbeeld: Noordergraaf, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013) 'Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals', *Public Administration*, DOI: 10.1111/padm.12018
 - 9 Mortier, E. (2012), 'Vrede zij met ons', *De Standaard*, 28 december.
 - 10 Trommel, W.A. (2009), *Gulzig bestuur*, Den Haag: Boom/Lem-
ma.
 - 11 Meritocratie wordt door velen, ook binnen de sociaal-democratie, begrepen als een nastrevenswaardig ideaal (zie ook de recente bijdrage van Marleen Barth aan deze S&D-serie over decentralisatie). Dat het begrip in 1958 werd gemunt in een felle satirische beschouwing, was echter niet voor niks. Ik raad het iedereen aan: Young, M. (1958), *The Rise of the Meritocracy. 1870-2033; an essay on education and equality*, Londen: Thames & Hudson.
 - 12 Verhaeghe, P. (2013), *Identiteit*, Amsterdam: De Bezige Bij.
 - 13 Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity.
 - 14 Deze vergelijking opperde ik voor het eerst in Trommel, W. (2012), 'Local Welfare and the Rise of the Crafting Community', in H. Kunneman (red.), *Good Work. The Ethics of Craftsmanship*, Amsterdam: SWP Publishers.
 - 15 Zie: Adler, P.S., Heckscher, C. (2006), 'Towards Collaborative Community', in: C. Heckscher & P.S. Adler (red.), *The Firm as Collaborative Community*, pp. 11-105. Oxford: Oxford University Press.
 - 16 Het is van belang dit onderscheid scherp te articuleren. In de bestuurskundige traditie van het netwerkonderzoek gaat het steeds om actoren die hun belangen feilloos kennen en in een context van 'resource dependency' aan onderlinge ruil doen. De 'crafting community' wordt veeleer gekenmerkt door een gemeenschappelijke oriëntatie op publieke ambachtelijkheid, met deelnemers die hun belangen ten aanzien van een 'nieuwe orde' nog niet precies kunnen weten of duiden, en die zich primair laten leiden door gedeelde normen.
 - 17 Trommel, W., Bannink, D., Hoogenboom, M. (2007), 'De wereld een polder', *B&M* 34(1), pp. 57-68.
 - 18 Sennett, R., *The Craftsman* (2009), New Haven: Yale University Press. Sennett, R. (2012), *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*, New Haven: Yale University Press.
 - 19 Bijvoorbeeld: Kübler-Ross, E., Kessler, D. (2006), *Over rouw. De zin van de vijf stadia van rouwverwerking*, Amsterdam: Ambo.
 - 20 Frissen, P. (2013), *De fatale staat*, Amsterdam: Van Genep.
 - 21 Swaan, A. de (1982), *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam: Meulenhoff, p. 32.
 - 22 Foucault, M. (2004), *Breekbare vrijheid: de politieke ethiek van de zorg voor zichzelf*, Amsterdam: Boom.
 - 23 Zie ook: Dohmen, J. (2008), *Over levenskunst*, Amsterdam: Ambo.
 - 24 Als het new public management één waardevol inzicht heeft voortgebracht, dan is dat het wel. Uiterst problematisch is echter de gedachte dat we dat dan ook wel even voor elkaar zullen boksen, met het formuleren van groteske prestatiebeloften en de omvorming van de publieke sector tot een slagveld van calculerende en concurrerende taakuitvoerders.
 - 25 Vergelijk Genugten, M. van, Honingh, M., Trommel, W. (red.) (2013), *Passie voor de publieke zaak*, Den Haag: Lem-
ma.
 - 26 Sturen op publieke waarden is problematisch, want zulke waarden zijn er in veelvoud, en bovendien zijn ze zelden eenduidig en vaak concurrerend. De neiging om publieke waarden alsnog in 'meetbare targets' te vertalen, treffen we bijvoorbeeld aan in het zogenaamde 'public value management'. Zie: Moore, M. (1995). *Creating public value*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
 - 27 MacIntyre, A. (1981), *After Virtue*, Londen: Duckworth.
 - 28 Achterhuis, H. (1979), *De markt van welzijn en geluk*, Amsterdam: Ambo.
 - 29 Trommel (2009), zie noot 10.
 - 30 Hoewel politieke gematigdheid, met een scherp oog voor de pluraliteit van levensopvattingen en waarden, nog dikwijls wordt geassocieerd met ideologische bloedeloosheid, valt te betogen dat het juist in de overgangsfase naar globale leefcondities een zinvol, eenduidig en uitgesproken geluid vertolkt. Zie ook: Smith, A., Holmwood, J. (2013), 'Sociologies of Moderation', *The Sociological Review* 61: S2: 6-17.
 - 31 Deze bijdrage vormt een uitwerking van de presentatie die Willem Trommel verzorgde op het Festival der Bestuurskunde, Utrecht 13 februari 2014.

Afbrokkelende verzorgingsstaten en impopulaire politici

Permanente verbouwing houdt de verzorgingsstaat in leven maar maakt de politiek impopulair. Veel burgers ervaren iedere verandering van de status-quo als een verslechtering.

KEES VAN KERSBERGEN

Hoogleraar vergelijkende politicologie, Aarhus Universiteit, Denemarken

‘Het in stand houden van de doorgeslagen verzorgingsstaat met haar afgedwongen solidariteit en doorgeschoten zorgplicht laat Nederland vastlopen’, aldus Halbe Zijlstra in een opiniestuk in NRC Handelsblad (15 mei 2013). De VVD-fractievoorzitter riep op tot ‘grote hervormingen en zware bezuinigingen’ en een nieuwe samenleving ‘waar we niet onze schouders ophalen, maar de schouders eronder zetten’. In de troonrede kondigde koning Willem-Alexander het einde van de klassieke verzorgingsstaat en de komst van de ‘participatiemaatschappij’ aan.

Uit de Miljoenennota 2013 blijkt niettemin dat 64% van de staatstuitgaven gaat naar zorg, onderwijs, sociale voorzieningen en sociale uitkeringen, de klassieke verzorgingsstaat dus. Hoewel de crisis de bevolking wat kritischer lijkt te hebben gemaakt, is de steun voor de verzorgingsstaat onverminderd hoog. Zo vindt 70% van de Nederlanders dat de inkomensverschillen kleiner moeten worden. Ook de meest klassieke regelingen van de verzorgingsstaat (bijstand, arbeidsongeschiktheidsregelingen, algemeen ouderdomspensioen) worden hogelijk gewaardeerd. Ruim een derde van de bevolking vindt zelfs dat deze uitkeringen niet toereikend zijn en wenst verbetering.

Zelfs van de werkloosheidsuitkering, vergelijkenderwijs de minst populaire regeling, vindt toch nog een kwart van de bevolking dat deze niet hoog genoeg is.¹ Dit Nederlandse beeld bevestigt wat ook al jaren uit vergelijkend onderzoek blijkt: de ‘klassieke’ verzorgingsstaat is en blijft populair bij de burgers van Europa.²

Waar de verzorgingsstaat op steun van de bevolking kan rekenen, geldt dat in veel mindere mate voor de politiek (regering en parlement). Het vertrouwen in de politiek is weliswaar nog niet zo laag als ten tijde van de Fortuynrevolte, maar in 2013 had minder dan de helft van de Nederlandse bevolking goede woorden over voor het parlement en had nog geen 45% vertrouwen in de regering.³ Het vertrouwen in politieke partijen en politici ligt traditioneel nog veel lager, een sentiment dat ooit treffend is samengevat door wijlen Jan Blokker: ‘Politiek is één groot complot tegen eenvoudige sukkel als u en ik.’

Het is natuurlijk juist dat Nederland in vergelijking met menig ander land nog steeds een ‘high trust’-land is⁴ – de laatste cijfers voor de VS laten bijvoorbeeld zien dat nog slechts 22% van de Amerikanen vertrouwen heeft in de regering.⁵ Maar de scores in Neder-

land en de — althans in de recente periode — neerwaartse trend geven toch aanleiding tot bekommernis over het niveau van het politieke onbehagen.

Alle gevestigde democratieën hebben in de afgelopen decennia te maken gekregen met toenemende politieke ontevredenheid,⁶ terwijl hun verzorgingsstaten, misschien wel de grootste democratische verworvenheid, ondanks alle problemen (electoraal) bijzonder populair zijn gebleven. Kan het soms zijn dat het toenemende politieke onbehagen mede veroorzaakt wordt door de toenemende pogingen de populaire verzorgingsstaten te hervormen?

Ontevredenheid over de politiek⁷

Het is niet moeilijk de grote paradox van de democratie in de huidige tijd te herkennen. Enerzijds is democratie als politiek stelsel wereldwijd steeds meer legitimiteit en prestige gaan genieten, anderzijds kampen de gevestigde en nieuwe democratieën met een groeiende politieke malaise: een grote politieke onvrede, een groeiend aantal burgers dat gedesilluseerd of zelfs cynisch het politieke systeem de rug toekeert, een dramatisch verlies aan vertrouwen in kerninstituties als regering, parlement en politieke partij en de opkomst van protestpartijen en antidemocratische bewegingen. Democratie wordt populairder maar kan tegelijkertijd steeds minder enthousiasme voortbrengen, zo lijkt het.

De steun voor democratie als de best mogelijke regeringsvorm is onverminderd hoog in alle regio's van de wereld.⁸ In een land als Denemarken steunt zelfs 99% van de bevolking de stelling dat democratie als systeem weliswaar problemen kent, maar toch beter is dan welk ander politiek stelsel dan ook.⁹ Tegelijkertijd rapporteert Freedom House wereldwijd een verslechtering in de situatie van de politieke rechten en burgerlijke vrijheden.

Uit internationaal vergelijkend en langlopend opinieonderzoek blijkt dat gemiddeld genomen de meerderheid van de burgers in

Europa democraat is.¹⁰ In tweederde van de landen is het aantal democraten echter afgenomen. Het aantal 'autocraten' (diegenen die de democratie afwijzen of niet weten of democratie wel een goed systeem is) is gestegen, met bijna 9% in West-Europa en met 16% in Oost-Europa.¹¹ Deze cijfers zou men niet moeten negeren, want ze betekenen dat in Europa een niet onaanzienlijk deel van de bevolking uiteenlopende vormen van autocratisch bestuur (militair bewind, bureaucratische elite-regering, de sterke man) steunt.

Een kleine meerderheid van de Europese bevolking is ontevreden met de democratische werking van haar politieke systeem. Sinds 1999 is de ontevredenheid in West-Europa gestegen en in Oost-Europa gedaald. Er zijn grote verschillen tussen landen. In Bulgarije en Hongarije is respectievelijk 90% en 80% van de burgers hier ontevreden over, terwijl dat slechts 21% is in Zwitserland en 23% in Denemarken. Maar zelfs in de best functionerende democratieën is dus ruim een vijfde tot een kwart van de bevolking niet bepaald opgetogen over de politiek.

Het aantal 'autocraten' is gestegen met bijna 9% in West-Europa en met 16% in Oost-Europa

Gebruikmakend van de meest recente gegevens van de Eurobarometer, kunnen we voor verschillende politieke instituties het netto niveau van vertrouwen berekenen: het deel van de burgers dat vertrouwen heeft minus het deel dat geen vertrouwen heeft (als percentage van alle burgers).¹² Komt een institutie uit op een min dan hebben meer mensen géén dan wél vertrouwen in die institutie.

Wat blijkt? Nergens in Europa behalen politieke partijen een positieve score. Er zijn slechts drie landen waar het vertrouwen in de

regering ietwat hoger is dan het wantrouwen. En in maar vier landen wordt het parlement meer vertrouwd dan gewantrouwd. Nooit eerder sinds de introductie van de Eurobarometer in 2004 was het vertrouwen in de politiek in Europa gemiddeld zo laag.

Ook als we naar de opkomst bij verkiezingen kijken, toont zich een duidelijke afname over de tijd, in het OESO-gebied bijvoorbeeld met gemiddeld 11 procentpunten. Een aantal landen springt negatief in het oog: Tsjechië (minus 32), Slowakije (minus 42), de Verenigde Staten (minus 29) en Portugal (minus 26). In Nederland is de gemiddelde afname 7 procentpunten.¹³ Een hoge opkomst betekent dat het

Armen nemen veel minder deel aan het politieke proces dan rijken

politieke bestel een hoge graad van participatie kent, een lage opkomst dat een fors deel van de bevolking simpelweg niet vertegenwoordigd is. We hebben dus steeds sterker te maken met een vertekende vertegenwoordiging, temeer daar er grote sociale verschillen bestaan in wie deelneemt aan het politieke proces. Armen nemen veel minder deel dan rijken, laagopgeleiden veel minder dan hoogopgeleiden.¹⁴ Hoe groter de ongelijkheid in deze opzichten is in een land, hoe lager de politieke participatie. Het feit dat de ongelijkheid in de afgelopen decennia in veel landen sterk groeit, is dus slecht nieuws voor de participatie. Ook slecht nieuws is dat het aantal jongeren dat gaat stemmen bij de eerste gelegenheid dat het hun toegestaan is, dalende is. Aangezien niet-stemmen al snel een gewoonte wordt, zal de opkomst bij verkiezingen waarschijnlijk nog verder dalen.

Hoewel niet alle tekenen van verandering in de werking van de democratie ook noodza-

kelijk een verslechtering hoeven in te houden (lage participatie kan ook op tevredenheid duiden), geeft de toenemende onvrede over de politiek toch reden tot zorg.¹⁵

Veel steun voor de Europese verzorgingsstaten

In scherp contrast met de politieke malaise in democratieën staan zoals gezegd de populariteit en legitimiteit van de Europese verzorgingsstaten. Ten eerste blijkt uit onderzoek naar de populariteit van de verzorgingsstaat dat Europese burgers massaal de collectief gefinancierde voorzieningen omarmen.¹⁶ Een grootschalige enquête gehouden in 2008 in 22 Europese landen legde burgers een aantal kritische vragen voor over de verzorgingsstaat.¹⁷ Nagenoeg de hele Europese bevolking (91%) was het eens met de stelling dat het de verantwoordelijkheid van de regering is te zorgen voor banen voor eenieder die wil werken, voor gezondheidszorg voor eenieder die ziek is, een redelijke levensstandaard voor ouderen en werklozen, voldoende voorzieningen voor gezinnen met kinderen en voor verlofregelingen voor mensen die zieke familieleden verzorgen. Bijna driekwart van de Europeanen wenst dat de regering maatregelen neemt om de inkomensverschillen kleiner te maken.¹⁸

Maar zijn burgers ook bereid daarvoor te betalen? Bijna 30% van de ondervraagden wil niet dat de belastingen omhooggaan; 36% daarentegen acht het niveau van belastingen correct, terwijl 35% meent dat de belastingen best nog wat omhoog kunnen. Kijken we naar andere dimensies van de sociale politiek, dan zien we een vergelijkbaar beeld: respondenten zijn het eens met de stellingen dat de verzorgingsstaat armoede voorkomt, gelijkheid bevordert en mensen helpt werk en gezin te combineren. Over het algemeen vinden de Europese burgers bovendien dat er op de terreinen van onderwijs, gezondheid en zorg nog veel ruimte voor verbetering is en meer inspanning vereist is.

Ten tweede laat het onderzoek zien dat de universele, voor iedereen geldende voorzieningen van de verzorgingsstaat het populairst zijn, in het bijzonder de gezondheidszorg en de ouderdomsvoorziening. Hoe meer voorzieningen exclusief gericht zijn op heel specifieke groepen (bepaalde groepen in de bijstand bijvoorbeeld), hoe minder steun deze genieten onder de bevolking als geheel. Het blijkt dat de arbeidersklasse genereuze voorzieningen wat enthousiaster omarmt dan het 'salarium' en de kleine zelfstandigen dat doen. De laatstgenoemde groepen steunen de verzorgingsstaat, maar wat minder geestdriftig dan de eerste groep. Burgers die bepaalde voorzieningen zelf op de markt (kunnen) inkopen, blijken het meest kritisch te zijn over publieke regelingen op deze terreinen.

Een derde bevinding is dat mensen over het algemeen meer begaan zijn met het lot van gepensioneerde ouderen dan met werklozen: de eersten 'verdienen' hun uitkering meer dan de laatsten. Een vergelijkbaar motief ligt ten grondslag aan de zorg die veel burgers hebben over misbruik van de sociale voorzieningen, fraude met uitkeringen en de onbedoelde morele consequenties van de verzorgingsstaat, zoals werkschuwheid en gebrek aan altruïsme.

Een vierde en laatste onderzoeksresultaat is dat de grotere, meer genereuze en veelomvattende verzorgingsstaten populairder bij hun bevolking zijn dan de minder royale versies. De steun voor inkomensherverdeling, sociale gelijkheid en staatsinterventie is het grootst in Scandinavië, geringer op het Europese continent en het laagst in de liberale landen. De Deense burgers, die toch al de hoogste belastingdruk in de wereld hebben, vinden desondanks in meerderheid (in 2011) dat er meer geld moet naar gezondheidszorg (61%), onderwijs (67%) en kinderopvang (63%), zelfs als de belastingen daarvoor verder omhoog moeten. De Denen zien een hoge mate van inkomensgelijkheid en een laag niveau van armoede als het bewijs dat de verzorgingsstaat een prestatie levert waarop men trots mag zijn.¹⁹

Kortom, de verzorgingsstaat is gemiddeld genomen nog steeds bijzonder populair en dat is mede zo omdat deze in de ogen van veel burgers, in ieder geval tot de financiële crisis uitbrak, verrassend goed heeft gefunctioneerd – en dat ondanks de vaak genoemde bedreigingen, tekortkomingen en de veronderstelde financiële onhoudbaarheid van de sociale arrangementen als gevolg van vergrijzing en globalisering.

Is er een causaal verband?

Een deel van de verklaring voor het goed functioneren van de verzorgingsstaat in veel landen is dat er de afgelopen decennia grotere en kleinere hervormingen in zijn doorgevoerd.²⁰ Deze hervormingen zijn met economische, sociale en politieke pijn en moeite tot stand gekomen, maar hebben de verzorgingsstaten tot op zekere hoogte aangepast aan de nieuwe sociale, economische en financiële omstandigheden die zulks min of meer afdwongen.²¹ Dit is, zeker gegeven de electorale impopulariteit van sociaal-politieke hervormingen, op zich een politieke krachttoer van formaat.

In de democratische politiek kan een dergelijke beleidsprestatie echter niet of nauwelijks worden omgezet in klinkende politieke munt voor de langere termijn, aangezien veel burgers iedere verandering in de status-quo – terecht of niet – ervaren als een verslechtering. Politieke partijen en regeringen die de verzorgingsstaat wilden hervormen, moesten namelijk altijd de volgende, zeer moeilijk verkoopbare (want paradoxale) boodschap overbrengen: om de verzorgingsstaat te bewaren, moet die radicaal op de schop; om werkzekerheid in stand te houden, moet de baanzekerheid eraan geloven; om de ouderdomsvoorziening te garanderen, moeten de premies en de pensioengerechtigde leeftijd omhoog en de uitkeringen omlaag. Burgers ervaren dit als een directe aantasting van verworven sociale rechten, tenzij het om correcties van uitwassen en het bestrijden van evidente mis-

standen gaat (laten we zeggen de Beeldende Kunstenaars Regeling en het oneigenlijk gebruik van de WAO).

De hervorming van de verzorgingsstaat is vanuit electoraal-strategisch standpunt voor politieke partijen, regeringen en politici (en hun spindoctors) vrijwel altijd een delicaat en ongerieflijk onderwerp: het moet, maar er valt geen eer aan te behalen. Het valt de kiezers gewoon niet uit te leggen, temeer daar psychologische mechanismen werkzaam zijn die ervoor zorgen dat de kiezers veel beter othouden wat hen aangedaan is dan wat er voor hen gedaan is.²² Kiezers straffen een partij af die verantwoordelijk is voor grootscheepse sociale hervormingen, in het bijzonder als die partij een traditionele beschermvrouwe van de verzorgingsstaat is.²³

Men kan zich natuurlijk afvragen waarom politici, die beslist op de hoogte zijn van zulke electorale risico's, toch doorgaan met hervormingen. Uit onderzoek blijkt dat 'politieke verantwoordelijkheid nemen' nauwelijks een motivatie is, maar dat politici electorale risico's nemen als ze in diepe problemen zitten, bijvoorbeeld als de economie er abominabel voor staat en de opiniepeilingen heel slecht zijn.²⁴ Wanneer politici ervan uitgaan dat ze de komende verkiezingen sowieso gaan verliezen, durven ze de gok van een electoraal risikante hervorming aan, omdat er een kleine kans bestaat dat zo'n ingreep hun situatie verbetert (de economie trekt wat aan, de populariteit stijgt) en er wat kiezers terugkeren. Mislukt deze strategie, dan maakt het hen niet veel uit, want ze waren toch al aan de verliezende hand.

De meeste politici proberen overigens met behulp van schuldvermijdingsstrategieën hun verantwoordelijkheid (en daarmee het risico op afstraffing) voor impopulair hervormingsbeleid te ontlopen. Een klassiek voorbeeld is de zondebokstrategie: het beleid dat kiezers pijn doet en het gat dat gaapt tussen verkiezingsbeloftes en feitelijk beleid worden geweten aan ongrijpbare anderen en onstuitbare krachten ('de' economie, 'de' financiële

markten, de regels van 'Brussel', internationale concurrentie, het beleid van de vorige regering).

Politici moeten in hun communicatie met de kiezer nog een tweede moeilijke boodschap overbrengen, namelijk dat de hardvochtige maatregelen die ze gedwongen zijn te nemen (vanwege de economie, Brussel et cetera) op de korte termijn inderdaad flink pijn zullen doen, maar op de lange termijn voor iedereen goed zijn. Eerst het zuur, dan het zoet. De scherpe aanpassingen van de werkloosheidsuitkeringen en de hervorming van de ontslagbescherming lossen de werkloosheid op korte termijn weliswaar niet op, maar zullen op de langere

Aan de hervorming van de verzorgingsstaat valt geen eer te behalen

termijn (vijf tot tien jaar of nog langer) wel een flexibeler arbeidsmarkt creëren, waarvan eenieder uiteindelijk profiteert. Afgezien van de vraag of dit wel waar is, overstijgt de langere termijn van de veronderstelde gunstige beleidseffecten ruimschoots de veel kortere electorale tijdshorizon van kiezers en partijen.

Het onbehagen over de hervorming van de verzorgingsstaat vertaalt zich eerst als afkeuring van de regerende politici en partijen, maar kan ook tot grotere ontevredenheid met de werking van het politiek stelsel zelf leiden en op langere termijn zelfs de steun voor democratische principes ondermijnen.²⁵ Recent onderzoek²⁶ laat bovendien zien dat er een sterk verband bestaat tussen de generositeit van de sociale voorzieningen, de legitimiteit van de verzorgingsstaat en de tevredenheid met de werking van de democratie. Wordt de generositeit aangepakt dan daalt de tevredenheid met de democratie. Scherpe bezuinigingen kunnen in eerste instantie weliswaar een

toename van politieke participatie tot gevolg hebben, in de vorm van protest van degenen die het hardst geraakt worden, maar op de langere termijn verdwijnt deze mobilisatie en mondt zij uiteindelijk uit in politieke apathie.

In landen als Nederland en Denemarken lijkt de steun voor het politieke stelsel en de democratie vooralsnog onaangetast te blijven, maar in andere landen, waar zeer radicale maatregelen zijn genomen om de financiële noodtoestand van de verzorgingsstaat aan te pakken, is het vertrouwen in de democratische instituties gekelderd, is de waardering voor de werking van de democratie op een dieptepunt en twijfelt een groeiend aantal mensen aan de beginselen van de democratie. In 2010 had 85% van de Griekse bevolking geen vertrouwen meer in het parlement en de politici, terwijl tweederde van de burgers ontevreden was met het functioneren van de democratische politiek als zodanig.²⁷

Hoe goed de hervorming van de verzorgingsstaat op de langere termijn ook moge uitpakken, de kortetermijnlogica van de democratische politiek maakt het moeilijk de politieke eer hiervoor op te eisen. Er ontstaat zo het paradoxale beeld bij de kiezer dat de verzorgingsstaat het eigenlijk heel goed doet, terwijl 'de' politiek het slecht doet, juist omdat ze zich met de verzorgingsstaat bemoeit en zijn voorzieningen verslechtert. Hervormingen van de populaire verzorgingsstaat, of ze noodzakelijk zijn of niet en hoe nobel de intenties van de hervormers ook mogen zijn, wakkeren onvermijdelijk de politieke ontevredenheid in brede zin aan.

De grote recessie en ontevredenheid over de politiek

De recessie die begon met de financiële crisis van 2008, vervolgens overging in een economische crisis en in veel landen leidde tot een begrotingscrisis, verergert het probleem van politieke ontevredenheid. Dit komt doordat zij de noodzaak van verdere – en mogelijk radicalere – sociaal-politieke hervormingen

urgenter op de politieke agenda zet en de politieke optie van geleidelijke en gematigde beleidsaanpassingen lijkt uit te sluiten. We beschikken nog niet over veel empirisch onderzoek naar de effecten van deze recessie op de verzorgingsstaat en op politieke ontevredenheid,²⁸ en mijn argumentatie zal daarom vanaf hier wat tentatiever of – zo men wil – speculatiever zijn.

De huidige recessie heeft geleid tot een scherpere daling van het niveau van de 'begrotingsdemocratie'²⁹: dit is de financiële ruimte die overblijft voor daadwerkelijke democratisch-politieke besluitvorming over 'nieuw' beleid als de staat aan alle in het verleden aangegane wettelijke verplichtingen voor de toekomst (inclusief rentebetalingen) voldaan heeft. Ter illustratie: in 2009 was de index die deze begrotingsdemocratie meet in de Verenigde Staten *negatief*: vóórdat het Amerikaanse Congres überhaupt was begonnen te delibereren over prioritering van de uitgaven, was er al meer geld aan gefixeerde staatstaken uitgegeven dan er aan belastinggeld binnenkwam.

De gekrompen ruimte voor beleid tijdens de recessie is een gevolg van dalende belastinginkomsten en hogere uitgaven vanwege een groter beroep op de sociale voorzieningen (bedrijven gaan failliet, mensen raken werkloos). Dit verscherpt de politieke dilemma's van de hervormingspolitiek: de noodzaak oplossingen te bieden voor acute problemen neemt merkbaar toe, de mogelijkheden daartoe nemen af en aan de noodzaak hervormingen voor de langere termijn door te voeren verandert niets.

De huidige recessie laat goed zien met welke immense problemen de democratische politiek worstelt. Zij toont bijvoorbeeld aan hoe afhankelijk nationale staten feitelijk zijn van democratisch oncontroleerbare markteconomische processen. Staten blijken bovendien extreem interdependent te zijn. Zelfs de landen die vóór de crisis in redelijke staat van doen waren (lage schuld, laag tekort, groei, niet al te grote financiële escapades) en een prudente politiek voerden, kregen toch last

van het onverantwoorde beleid in andere landen en instellingen. Politici blijken betrekkelijk onmachtig te zijn.

Duidelijker dan ooit blijkt dat politieke partijen en regeringen het primaat van de politiek niet kunnen waarmaken: ze zijn nauwelijks in staat tot actief en effectief optreden. Bovendien – voorzover ze al tot effectief handelen in staat zijn – hebben ze eigenlijk simpelweg geen idee wat ze moeten doen om uit de recessie te geraken. Het onduidelijke, onsamenhangende en weinig doelmatige geploeter van politici tijdens de eurocrises laat niet het beeld zien van een daadkrachtige en vertrouwenwekkende politieke klasse.

Opdracht aan de politiek

Politieke partijen en regeringen staan voor de taak het primaat van de politiek opnieuw te vestigen en te bekrachtigen. Zij moeten de kiezers overhalen te geloven dat ze wel degelijk het vermogen en de bekwaamheid hebben om iets aan de financiële en economische problemen te doen. Ze moeten het publiek ervan overtuigen dat politiek ertoe doet.

Dat is geen makkelijke opgave, ook omdat politiek zelf hun macht hebben verplaatst naar andere instanties: via privatisering, deregulering, liberalisering en (internationale) delegatie van bevoegdheden. Veel economisch beleid valt niet meer onder de controle van democratisch gekozen politici, maar is het domein van grote internationale bedrijven en financiële instellingen (inclusief 'rating agencies' en onafhankelijke centrale banken). Bovendien zorgt het beleid dat regeringen wel hebben weten door te voeren, namelijk de grootschalige publieke overname van de massale private schulden verzoorzaakt door de banken,

ervoor dat de gewaardeerde verzorgingsstaten onrecht wordt voorgesteld als de oorzaak van schulden en tekorten, terwijl de rekening van de bankencrisis ook nog eens gepresenteerd wordt aan de belastingbetaler die hieraan geen schuld heeft.³⁰

Politieke partijen en regeringen hebben de taak het publiek ervan te overtuigen dat ze een plan hebben om uit de grote recessie te geraken. Uit de luidruchtige contemporaine economenstrijd ('hard bezuinigen' versus 'fors investeren') kan men afleiden dat men in het duister tast op welk idee een consensus over gezond beleid (nationaal en internationaal) gebaseerd zou moeten worden. De enige remedie die de politiek de facto ziet, lijkt die van nog scherpere bezuinigingen te zijn, ook ten koste van de noodzakelijke langetermijnhervormingen van de verzorgingsstaat: het VVD-programma van Halbe Zijlstra dus. Gegeven de al zeer geringe begrotingsdemocratie en de loodzware schuldenproblematiek, zullen deze zware bezuinigingen een verdere politisering van de verzorgingsstaat veroorzaken. En dit zal de politieke ontevredenheid alleen maar aanwakkeren en op termijn (door het openbreken van de onderliggende solidariteit) zal dit de legitimiteit en de populariteit van de verzorgingsstaat zelf ondermijnen.

Want wat zien de burgers (kiezers)? Ze zien politici, partijen en regeringen die noch macht noch ideeën hebben en een beleid voeren dat de verzorgingsstaat bedreigt. Waarom zou men warm moeten lopen voor deze politiek? Waarom zou men deelnemen aan verkiezingen als er niet echt iets valt te kiezen en als die partijen die gaan regeren geen macht, geen beleidscapaciteit en geen ideeën hebben om de crisis te lijf te gaan en de verzorgingsstaat te bewaren?

Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *De sociale staat van Nederland*, Den Haag, SCP, 2013, pp. 122-123.
- 2 Femke Roosma, John Gelissen en Wim van Oorschot, 'The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study', *Social Indicators Research*, 113 (1) (2013), pp. 235-255.
- 3 SCP 2013, p. 62.
- 4 Mark Bovens en Anchrit Wille,

- 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, Leiden University Press (2011).
- 5 www.people-press.org/topics/trust-in-government/
- 6 Ook in 'top trust'-land Denemarken heeft het politieke krediet recentelijk een diepe duik genomen: zo is het vertrouwen in politici gehalveerd, van 70% in 2007 naar 36% in 2013.
- 7 Kees van Kersbergen, 'Democratische malaise', *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 11 (november 2010), pp. 565-566.
- 8 Het rapport *Freedom in the World 2013* van Freedom House laat zien dat 90 landen als 'vrij' kunnen worden beschouwd en 58 als 'gedeeltelijk vrij'. Niet vrij zijn 47 landen – 24% van alle landen. Zie: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013
- 9 Gegevens uit: Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity Press (2007); Norris 2011; Gerry Stoker, *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Houndmills, Palgrave/McMillan (2006).
- 10 Gegevens afkomstig uit *European Values Survey* en *Worlds Values Survey*. Er is gebruikgemaakt van de data gerapporteerd in Hans-Dieter Klingemann, 'Dissatisfied Democrats. Evidence from Old and New Democracies', in Russell J. Dalton en Christian Welzel (red.), *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press (te verschijnen).
- 11 Klingemann (te verschijnen).
- 12 December 2013. De gegevens zijn te vinden op http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm.
- De berekening is op verzoek verkrijgbaar bij de auteur.
- 13 De gegevens komen van de OESO en zijn hier te vinden: <http://dx.doi.org/10.1787/888932382121>.
- 14 Zie Mark Bovens en Anchrit Wille, *De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam, Bert Bakker (2011).
- 15 Er is een debat in de literatuur of de politieke malaise daadwerkelijk groeit. Pippa Norris concludeert in haar studie naar democratische tekorten over de hele wereld dat er eerder trendloze fluctuaties zijn. Dit is echter een aanvechtbare gevolgtrekking, aangezien haar eigen tabellen en figuren een groot aantal onmiskenbaar dalende trends in politiek vertrouwen laten zien, in het bijzonder in de meest recente periode. Daar komt bij dat er bij al erg lage niveaus van politiek vertrouwen simpelweg geen dalende trend meer mogelijk is. Pippa Norris, 2011, hoofdstuk 4.
- 16 Stefan Svallfors (red.), *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, Stanford, Stanford University Press (2012).
- 17 Het gaat om de European Social Survey 2008. Deze sectie maakt gebruik van Roosma e.a. (2012).
- 18 Er zijn natuurlijk verschillen in politieke oriëntatie, waarbij linkse kiezers herverdeling belangrijker vinden dan rechtse kiezers. Ook is de wederkerige dimensie van de verzorgingsstaat over het algemeen gemiddeld wat populairder dan herverdeling. Zie voor Nederland: Peter Achterberg en Romke van der Veen, 'De verzorgingsstaat als electoraal mijnenveld', *S&D* 2001/3, pp. 42-50.
- 19 Rune Stubager, Jakob Holm, Maja Smidstrup en Katrine Kramb, *Dankse vælgere 1971-* 2011. *En oversigt over udviklinger i vælgernes holdninger mv.*, www.valgprojektet.dk/ (2013).
- 20 Romke van der Veen, 'Ingrijpen moet, maar heeft het ook zin? De paradox van de activerende verzorgingsstaat', in: *S&D* 2012/7-8, pp. 53-61.
- 21 Zie Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press (2013); Kees van Kersbergen en Barbara Vis, *Comparative Welfare State Politics. Development, Opportunities, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).
- 22 Zie Van Kersbergen en Vis, hoofdstuk 9.
- 23 Gijs Schumacher, Barbara Vis en Kees van Kersbergen, 'Welfare Image, Electoral Punishment and Welfare State Retrenchment', *Comparative European Politics*, 11 (1) (2013), pp. 1-21.
- 24 Barbara Vis, *Politics of Risk-taking. Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam, Amsterdam University Press (2010); Van Kersbergen en Vis (2014).
- 25 'In reality (...) much welfare state related frustration (...) is not expressed at the polls but in cynicism towards political systems and processes', concluderen Kumlin en Stadelmann-Steffen (2014, p. 316).
- 26 Zie de verschillende bijdragen aan Staffan Kumlin en Isabelle Stadelmann-Steffen (red.), *How Welfare States Shape the Democratic Public. Policy Feedback, Participation, Voting, and Attitudes*, Cheltenham, Edward Elgar (2014).
- 27 Javier G. Polavieja, 'The Great Recession: Political Trust, Satisfaction with Democracy and Attitudes to Welfare-State Redistribution in Europe', IMDEA working papers series, 1012/08.
- 28 Maar zie: Armin Schäfer en Wolfgang Streeck (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Cam-

bridge, Polity (2013); Nancy Bermeo en Jonas Pontusson (red.), *Coping with Crisis. Government Reactions to the Great Recession*, New York, Russell Sage Foundation (2013).

29 Gene Steuerle, 'Fiscal Democracy Index: An Update', *The Government We Deserve*, <http://blog.governmentwedeserve.org/2012/05/04/fiscal-democracy/>

30 Mark Blyth, *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press (2013).

Interventie

Referendumwetten zijn paardenmiddel

Door **Willem Minderhout**

Oud-gemeenteraadslid voor de PvdA in Den Haag en docent aan de opleiding Bestuurskunde en Overheidsmanagement van de Haagse Hogeschool

GroenLinks-parlementariër Linda Voortman legde in *Buitenhof* uit waarom ze samen met Manon Fokke (PvdA) en Gerard Schouw (D66) een initiatiefwet voor een raadgevend referendum had ingediend: 'Mensen hebben het idee dat ze te weinig grip hebben wat er politiek gebeurt. (...) De strafbaarstelling van illegaliteit zou een mooi onderwerp zijn om daar een referendum over aan te vragen want daar was veel onvrede over.' Vervolgens noemde ze ook het wetsvoorstel voor de Wet maatschappelijke ondersteuning een referendabel onderwerp.

Deze twee voorbeelden illustreren volgens mij uitstekend waarom referenda ongewenst zijn. De strafbaarstelling van illegaliteit zou, als het aan een plebisciet zou worden onderworpen, weleens massaal gesteund kunnen worden in het huidige politieke klimaat. Fareed Zakaria zet dat in *De toekomst van de vrijheid* duidelijk uiteen: de rechtsstaat is een veel grotere garantie voor de vrijheid dan de democratie. Als je langs direct democratische weg de rechtsstaat kunt uithollen doemt er een 'terreur van de meerderheid' op.

Het tweede voorbeeld, de WMO, is van een ander kaliber. Hoewel ik persoonlijk allerm minst gecharmeerd ben van wat eruit dreigt te komen, lijkt het mij nog erger als dit soort wetgeving per referendum kan worden afgesloten. De decentralisering van de AWBZ naar de WMO is een goed voorbeeld van een wet die Aukje van Roessel in navolging van Piet Hein Donner 'web-akkoorden' noemt: 'Als je als regeringspartij niet alleen met je coalitiepartner moet onderhandelen, maar ook met allerlei

organisaties in de zorg die onderling niet dezelfde belangen hebben en dan ook nog eens met oppositiepartijen met verschillende wensen, dan kun je maar beter niet open zijn. Dat beperkt je onderhandelingsruimte.'

Die web-akkoorden dragen het gevaar in zich 'dat je als burger niet meer weet waar je moet aankloppen voor verantwoording en controle'. Moet je 'de burger' dan maar de macht geven om dit soort web-akkoorden per referendum weg te poetsen? Het referendum als ragebol? De Nederlandse samenleving zou dan al snel het door Zakaria geschetste schrikbeeld van het door referenda totaal verlamde Californië gaan vertonen. Piet Hein Donner bepleit iets anders: 'Die web-akkoorden nopen er, zo vindt hij (Donner, WM), dan wel toe dat politici niet langer pas achteraf verantwoording afleggen over de uitkomst, maar voortaan vooraf open en eerlijk in een publiek debat vertellen welke richting ze uit willen, welke prioriteiten ze hebben en welke randvoorwaarden ze stellen aan de uitkomst.'

Dat betekent dus dat politieke partijen hun ideologisch blazoën flink op moeten poetsen, zoals iemand als wijlen Bart Tromp jarenlang bepleitte. 'Een revitalisering van de politieke democratie vereist juist een versterking van de rol van politieke partijen als dragers van concurrerende politieke ideologieën en behartigers van collectieve belangen en identiteiten. Dat is geen onmogelijke onderneming.' (Bart Tromp: *De crisis der partijen en enkele voorstellen deze te overwinnen.*)

Ook Paul Kalma, tot mijn verbazing als Kamerlid een van de drijvende krachten achter de referendumvoorstellen, zegt dit met zoveel woorden in de onlangs verschenen bundel van de Raad voor het Openbaar Bestuur *Politieke partijen: overbodig of nodig?*: 'De grote vraag waarvoor we in democratieën als de onze

Interventie

staan is hoe politieke partijen weer de dragers kunnen worden van zo'n hartstochtelijke maar respectvolle belangen- en beginselstrijd.'

Kalma beëindigt zijn artikel met de verzoeking dat 'de gevestigde politiek niet uit zichzelf gaat veranderen.' Of er een paardenmiddel als een referendumwet (zelfs twee, want er komt nog een voorstel voor een correctief referendum aan!) voor nodig is betwij-

fel ik ten zeerste. Eerder lijkt hier op te gaan wat Bart Tromp vreesde: dat oplossingen in deze plebiscitaire richting niet alleen ave-rechts werken, maar de crisis van de democratie verheviggen.

En als je echt wilt dat mensen meer grip op hun leven krijgen, kun je er overigens beter voor zorgen dat de sociale zekerheid in stand blijft.

Autoritair populisme in Servië

Door **Naomi Woltring & Danijel Tadic**

Secretaris van de Banning Vereniging respectievelijk Zuidoost-Europadeskundige bij de Foundation Max van der Stoel

Voor het eerst sinds 1992 heeft een politieke partij in Servië bij de parlementsverkiezingen een absolute meerderheid behaald. Op 16 maart jl. kreeg de rechtse partij SNS van Aleksander Vučić 48,35% van de stemmen en daarmee 63,2% van de zetels in het parlement.

Premier Vučić is tegelijkertijd nationalist, voor Europese integratie én voor het onderhouden van goede banden met Rusland. Hij presenteert zich als iemand die boven de partijen staat (bij het belangrijkste verkiezingsdebat op tv was hij afwezig), als de sterke man die beslissingen durft te nemen.

Vučić heeft een enorme draai gemaakt de afgelopen jaren (van radicaal anti-Europees naar pro Europese integratie). Hij veranderde zijn taalgebruik en zijn gedrag door minder nationalistische praat over Kosovo uit te slaan. Tegelijk moeten Servische kinderen nu wel verplicht leren over de pogrom tegen Serviërs in Kosovo in 2004 en bemoeit Vučić zich persoonlijk met nieuw onderzoek naar de moord op de eerste democratische premier Zoran

Đinđić (geëist door het Europees Parlement) en zitten in die commissie leden van de veiligheidsdiensten uit de rangen waar de moordenaars juist uit lijken voort te komen.

Volgens de Servische onderzoekjournalist Brankica Stanković zijn de journalisten in Servië verworden tot de spreekbuis van de regering. De druk op de media om vooral maar positief over Vučić te berichten heeft een klimaat van zelfcensuur gecreëerd. Het is een subtiel proces waarbij oppositie en tegenstanders ook airtime krijgen, maar waarbij Vučić en zijn SNS toch het positiefst en het vaakst in beeld worden gebracht.

Politieke tegenstanders van Vučić worden in de media van corruptie beschuldigd, maar rechtsvervolging blijft uit wegens onvoldoende bewijs. Kritiek op de regering kan een journalist zijn baan kosten. Redacteur Srđan Škoro werd bijvoorbeeld ontslagen bij de pro-regeringskrant *Večernje Novosti* nadat hij kritiek uitte op de benoemde ministers.

Het gevaar dreigt dat Vučić zijn machtspositie de komende tijd nog meer zal gebruiken om ook controle uit te oefenen op het hele overheidsapparaat. Hij is de afgelopen twee jaar al begonnen om zijn eigen mensen op belangrijke posities te benoemen. Het is een probleem dat speelt in veel landen op de Bal-

kan; er is geen traditie van een sterk, onafhankelijk overheidsapparaat.

Steeds meer landen in Zuidoost-Europa hebben te maken met autoritaire, populistische leiders die steeds meer macht naar zich toetrekken. De regeringsleiders van Hongarije, Servië, Turkije, Macedonië en Montenegro ondermijnen de rechtsstaat en perken media-vrijheid in om hun greep op politiek en maatschappij te verstevigen. De Europese Unie gaat daar niet consistent mee om: zo bekritiseerde men de Hongaarse premier Orban om zijn autoritaire neigingen, maar wordt de Servische premier Vučić omarmd – EU-minister van buitenlandse zaken Catherine Ashton kwam persoonlijk naar Belgrado om de nieuwe regering succes te wensen.

Begrijpelijk is dit meten met twee maten wel: als Servië door wil blijven gaan met Euro-

pese integratie kan de EU democratische en de rechtstaat versterkende hervormingen afdwingen via de onderhandelingen voor EU-lidmaatschap. De Europese Unie heeft dus een stok achter de deur. Anders dan bijvoorbeeld Hongarije is Servië immers nog geen EU-lid. Om te voorkomen dat Vučić zich ontwikkelt tot autocraat, is het dan ook belangrijk dat de EU strikte naleving van de Kopenhagen-criteria eist. Verder is het belangrijk om niet te bezuinigen op de opbouw van de 'civil society', maar die juist verder te stimuleren en financieren. Van groot belang is ook het ondersteunen van de oppositiepartijen. Want een oude nationalist met autoritaire trekjes moet je niet laten aanrommelen. Niet buiten de EU-grenzen zoals in Servië, maar ook niet erbin-nen zoals in Hongarije.

A.L. Snijders

De natuur is

De vorige week op de verjaarsvisite bij mijn tante in Almere moest ik denken aan de autoreis naar Hammerfest. Er werd getwist over animisme. Een buurman zei dat de natuur onverschillig was, dat was te zien aan de raadselachtige heidebrand op de Veluwe die de Van Goghs van Krölller Müller bijna vernietigd had. Een andere buurman zei dat je de natuur niet mocht vermensenlijken, onverschilligheid was een menselijke eigenschap, net als vreugde en woede. De natuur kon ook niet blij zijn, of kwaad – alleen animisten spraken er zo over. Hij besloot zijn boutade met drie woorden: ‘De natuur is.’ Ik was het wel met hem eens, vooral de nadruk waarmee hij het laatste woordje uitsprak, vond ik mooi. Het was overigens een mooi onderwerp voor een verjaarsvisite, meestal gaat het bij mijn tante in Almere over de politie, de Marokkanen, de maximumsnelheid, de bezuinigingen. Toch had ik geen zin uit de kast te komen, ik vind dat je het recht hebt stiekem rooms-katholiek, homo of animist te zijn.

Vijftig jaar geleden maakte ik een reis naar Hammerfest, dicht bij de Noordpool. Ik was niet alleen, mijn vrouw en kinderen reisden mee. Er was nog geen olie gevonden in de zee voor Noorwegen, het was een armoedig land. De weg naar het noorden, een stuk langer dan de weg van Amsterdam naar Marokko, was van steenslag. Maar we reden in een Citroën 2CV, waar in die tijd een eierreclame mee gemaakt werd. Hard rijdend over hobbelige wegen bleven de eieren heel. Het woord helpt. Als ze tegen mij zeggen dat een auto een goede vering heeft, voel ik me comfortabel in zo’n auto. Ik weet niet hoe dat verschijnsel heet. (Als het nog niet benoemd is, stel ik voor: psycho-verbalisme.) Ik wist wel wat animisme was, daar leed ik toen ook al aan. Elke avond, nog voor we de tenten opzetten, op een eenzame plek in het bos, legde ik mijn hand op de warme motorkap en bedankte het mechaniek. Ik kon namelijk niet echt geloven dat je zonder externe krachten in een auto duizenden kilometers zonder pech kon rijden. Nu wist ik wel dat miljoenen mensen werden geholpen door Jezus en Maria, maar dat ging me toch te ver. Als ik hun hulp zou aanvaarden, moest ik ook de Drie-eenheid erbij nemen, en de Onbevleete Ontvangenis en de Erfzonde. Ik hield het eenvoudig, de auto had een ziel, net als ik, en was gevoelig voor eenvoudig fatsoen: een woord van dank, een schouderklopje, een eenvoudig presentje.

Toen we op een avond bivak kozen aan de oever van een wel heel idyllisch riviertje, wisten we niet dat het ver in de bergen zwaar regende. Het riviertje werd ’s nachts een rivier en we kwamen in een meter water te staan. Ik was woedend op de rivier, de bezielde natuur was niet uit mijn hoofd te krijgen. Dat blijft zo, hoewel ‘de natuur is’ prachtig blijft.