

Redactioneel

Iedereen liberaal

Schrijvers maken hun voorgangers, stelde de Argentijnse schrijver Jorge Luis Borges ooit. Na Jan Wolkers of Jan Siebelink lees je het Oude Testament toch anders dan Mozes en David en de andere Bijbelse auteurs voor ogen hadden.

Zelf je voorgangers maken, zo lijkt het de directeur van de Teldersstichting Patrick van Schie ook te vergaan met zijn bijdrage in de vorige editie van *S&D*, waarin hij stelt dat het 'neoliberalisme' een linkse mythe is. Er zijn enkel liberalen, volgens Van Schie, en die hechten zeer aan regels en wetten, ook voor de economie. Jammer dus dat Augusto Pinochet en Margaret Thatcher, maar ook Friedrich von Hayek en Milton Friedman niet eerder Van Schie hadden gelezen. Wie weet hoe het dan alle beleidsmakers vergaan was die zich decennialang alleen druk maakten om het prikkelen van consumenten en het korten op uitkeringen. In dit nummer krijgt Van Schie daarvoor van uiteenlopende auteurs op zijn kop.

Als regulering zo vanzelfsprekend was geweest als liberalen het graag doen voorkomen, dan had Ben Dankbaar ook niet in hoeven gaan op de noodzaak om de economie te vergroenen, zoals hij verderop in dit nummer doet. Of als democratie vanzelfsprekend was geweest, dan hadden Joop van den Berg en Wim Derksen zich niet zo op hoeven winden over de vernieuwing van 'het huis van Thorbecke'. Dan was er ook niks aan de hand geweest met onze privacy, terwijl daar toch echt iets misgaat, zoals Paul Bordewijk laat zien.

Als de maatschappij makkelijk was, werd iedereen liberaal.

Solidariteit vereist onderscheid

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D

Onlangs riep de FNV het kabinet op de herkeuring van Wajongers uit te stellen. Eerst moeten er banen zijn waar deze jongeren aan de slag kunnen, anders is de herkeuring niet meer dan een botte bezuiniging. De FNV neemt de kwestie hoog op: als de herkeuring doorgaat vervalt voor de vakbeweging de basis van het Sociaal Akkoord. De woordvoester van GroenLinks in de Tweede Kamer heeft zich inmiddels achter de FNV geschaard.

Het motief van het kabinet voor de herkeuring ligt in de explosieve groei van Wajongers. In 2003 deden ruim 138.000 personen een beroep op de Wajong, in 2012 was dit aantal gestegen tot ruim 226.000. Kwamen er in 2003 8.200 Wajongers bij, in 2012 waren dat er 15.300. De belangrijkste oorzaak van de groei van het aantal Wajong-uitkeringen ligt niet in een toename van het aantal blijvend arbeidsongeschikte jongeren, maar in het gedrag van sommige gemeenten.

Sinds 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de bijstand. De gedachte hierachter was dat gemeenten beter in staat zijn bijstandsgerechtigden naar werk te begeleiden. Veel gemeenten hebben dat ook met grote inzet gedaan. Maar een aantal gemeenten heeft gebruikgemaakt van de (voor gemeente en voor de jongere) lucratieve mogelijkheid om bijstandsgerechtigde jongeren naar de Wajong te verwijzen.

De Wajong-uitkering werd door het Rijk betaald, waarmee de gemeente bespaarde op

de bijstand, terwijl de jongere een aanmerkelijk hogere uitkering ontving. Dat een Wajong-uitkering hoger is dan de bijstand is terecht. Het is een voorziening voor jongeren die op jonge leeftijd blijvend arbeidsongeschikt zijn of worden. Bijstandsgerechtigden hebben het perspectief dat zij op termijn weer werk zullen vinden, voor blijvend arbeidsongeschikten geldt dat niet. Zij zijn hun hele leven aangewezen op dezelfde uitkering en die mag daarom best iets ruimhartiger zijn. Maar dan moet deze beperkt worden tot de groep waar deze voor bedoeld is. Solidariteit vereist onderscheid.

Is het nu onrechtvaardig om, zoals de FNV en GroenLinks betogen, jongeren die op oneigenlijke gronden in de Wajong zijn beland te herkeuren? Ik meen van niet. Het is waar dat een aantal van deze jongeren geconfronteerd zal worden met een verlaging of zelfs verlies van hun uitkering, terwijl er geen banen voor hen beschikbaar zijn. Dat is inderdaad zuur, maar in dat opzicht verschillen zij niet van de 55.000 als werkloos geregistreerde jongeren. Van hen krijgen er 39.000 een bijstandsuitkering, de overige 16.000 krijgen niets.

Arbeitsongeschikte jongeren verdienen bescherming, maar opkomen voor jongeren die door de gemeente in de Wajong gedumpt zijn doet geen recht aan de situatie waarin veel 'gewone' werkzoekende jongeren verkeren. Ook voor hen is het perspectief op een baan nu vaak ver te zoeken. Werkloze jongeren, of zij nu wel of geen uitkering krijgen, zijn vooral gebaat bij werkgelegenheid. Het op losse schroeven zetten van het Sociaal Akkoord levert daar geen bijdrage aan.

Stop het mbo de les te lezen

Een school is geen dagopvang. De gemeente moet zelf iets verzinnen voor jongeren die niet willen of kunnen doorleren.

EVELIEN POLTER

Werkszaam bij een ROC

In vorige verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraad kwam het middelbaar beroeps-onderwijs (mbo) nauwelijks voor. De doorlopende media-aandacht heeft het mbo nu op de politieke agenda geplaatst – het drama bij Amarantis ligt nog vers in het geheugen. In het verkiezingsprogramma van de Amsterdamse PvdA staat over het mbo het volgende te lezen: 'De MBO opleidingen in de stad behoren tot de slechtste van het land. Dat vinden wij onaanvaardbaar. (...) Daarom introduceren we bij het MBO een kwaliteitswijzer.'

Naast de landelijke kwaliteitswijzer wil de Amsterdamse PvdA dus een stedelijke kwaliteitswijzer introduceren. Deze is niet bedoeld om te rapporteren aan de wethouder of de minister van Onderwijs maar als dienst voor onderwijsconsumenten vergelijkbaar met de onderzoeken van de Consumentenbond.

De kwaliteitswijzer, die tevens een ranglijst van scholen vormt, is gebaseerd op het aantal behaalde diploma's, de aantallen schoolverlaters, inspectierapporten en tevredenheidsscores. De betekenis van de kwaliteitswijzer is discutabel, want wat zeggen de in die wijzer opgenomen cijfers over wat er onderwezen wordt op het mbo? Bovendien valt er in Amsterdam weinig te kiezen met twee ROC's.

De afrekencultuur, die voortkomt uit het gebruik van kwaliteitswijzers, is helaas niet alleen in het verkiezingsprogramma terug te vinden. Ook Pieter Hilhorst, onderwijswethouder en lijsttrekker in Amsterdam, formuleert in

zijn boek *Sociaal doe-het-zelven* strenge maatregelen voor het mbo-onderwijs.¹ Hij wil mbo-leerlingen straffen met € 10 boete per gespijeld uur. Hij wil dat mbo-scholen verzuim melden aan de leerplichtambtenaar en wanneer zij dat niet doen wil hij scholen een boete opleggen die kan oplopen tot € 20.000. En er moeten politieagenten in de scholen komen.

Scholen zijn al jaren verplicht notoire relschoppers die de sfeer danig verpesten binnenboord te houden. De scholen functioneren in de plannen van Hilhorst, die gedeeltelijk al ingevoerd zijn, als een verlengstuk van leerplichtambtenaar en politie. De scholen functioneren op deze manier tot in de klaslokalen van de school binnen. Jongeren van zestien, zeventien en achttien jaar worden gedwongen te leren – als het niet goedschiks lukt, dan maar kwaadschiks. De overheid functioneert op deze manier als tijgermoeder voor jongeren uit de arbeidersklasse. Maar je *kunt* jongeren van die leeftijd niet dwingen te leren. Voor havo- en vwo-scholieren gelden deze maatregelen bovendien niet, alleen mbo'ers worden met harde hand aangepakt. In het verkiezingsprogramma schrijft men over het verlangen naar een ongedeelde stad waar geen tweedeling tussen bevolkingsgroepen bestaat. Maar in Amsterdam gaat de helft van de jongeren naar het mbo, dat zijn ongeveer 30.000 leerlingen. Door hen met boetes te dwingen om te leren en havo- en vwo-leerlingen niet, creëert de PvdA zelf een tweedeling in de stad.

Ontscholing

Tot zover het verkiezingsprogramma, want er is meer aan de hand binnen het mbo. Tijdens het kabinet-Rutte I is het begrip competentiegericht onderwijs (CGO) in de wet vervangen door 'beroepsgericht onderwijs'. Dit is helaas slechts een cosmetische verandering. Met de invoering van het competentiegerichte onderwijs heeft er een verschuiving plaatsgevonden van sturing door de leraar naar zelfsturing door de leerling. Dit ging gepaard met een verschuiving van de inhoud: van vakkennis en inzicht naar het verwerven van vaardigheden en competenties. Vooral het leren samenwerken en reflecteren was gewenst.

Ook vandaag de dag maken leerlingen tijdens de lessen vaak zelfstandig opdrachten achter de computer. Loop een keer een mbo-school binnen en je ziet overal jongeren met de oortjes van hun smartphone in aan het werk in lokalen, gangen en hoeken. Voortdurend onderhouden ze contact met de buitenwereld. De straatcultuur dringt niet alleen via de leerplichtambtenaar en de politie de school binnen, maar ook via Facebook en WhatsApp.

De school is niet meer een plek waar je je concentreert op schoolse zaken maar een plek waar je onder andere met school bezig bent. Daarbij komt dat mbo-opleidingen de laatste jaren gehuisvest zijn in zeer grote gebouwen waar dagelijks meer dan drieduizend leerlingen onderwijs volgen. Veel lokalen hebben glaswanden aan de kant van de gangen. In die gangen en gemeenschappelijke ruimtes heerst een onpersoonlijke en niet een schoolse sfeer. Door de massaliteit kennen leerlingen en docenten van de verschillende beroepsopleidingen elkaar niet. Een gevoel van veiligheid en vertrouwen, een voorwaarde voor concentratie op de lesstof, ontbreekt daardoor vaak.

In het onderwijs gaat het om tekst

Jongeren leven in een wereld met alomtegenwoordige media. Deze cultuur floreert bij beelden. In het onderwijs gaat het van ouds-

her niet om beeld, maar om tekst. Niet om flexibiliteit maar om concentratie. Niet om steeds iets nieuws, maar om blijven herhalen. Moeten scholen zich aanpassen aan de jeugdcultuur die vol is van (sociale) media? Of moeten scholen proberen om niet hip, lollig en leuk te zijn maar jongeren juist in aanraking te brengen met een wereld die anders is dan hun eigen leefwereld? Moet de school jongeren blijven leren zich te concentreren, te focussen, teksten te lezen? Zelf te schrijven ook, met de hand, met pen en papier.

De arbeidsmarkt vraagt om flexibele en creatieve arbeidskrachten, maar die lever je niet af door leerlingen in het onderwijs volop zelf keuzes te laten maken en creatief te laten zijn. Om later flexibel en wendbaar te zijn, is eerst juist veel fundament, discipline en stabiliteit nodig. Om op de toekomst voorbereid te zijn, moeten we onze geschiedenis goed kennen. En die bestaat voor een aanzienlijk deel uit tekst. Echte creativiteit ontstaat pas door diepgaande kennis binnen de kaders van een vakgebied.

Kijk niet alleen naar de statistieken

Het is heel goed dat de PvdA in het programma voor de gemeenteraadsverkiezingen agendapunten voor het mbo formuleert. Maar uit de manier waarop dat nu gebeurt spreekt arrogantie: het mbo wordt de les gelezen over de kwaliteit van de opleidingen en de aanpak van spijbelaars zonder dat echt gekeken wordt naar het onderwijs zelf.

Het zou mij heel wat waard zijn als er een einde komt aan het tellen van aantallen schoolverlaters en als niet langer overwegend in economische termen over het beroepsonderwijs wordt gesproken. Leerlingen zijn geen consumenten. Het mbo-onderwijs is geen bedrijf waar leerlingen met een diploma als producten de markt op worden gegooid. Er is echt geen Amsterdamse kwaliteitswijzer nodig. Het geld en de inspanningen daarvoor kunnen veel beter geïnvesteerd worden in het tegengaan van de straatcultuur binnen de

scholen. Maak geld beschikbaar voor conciërges en onderwijsassistenten en faciliteer leesprojecten en debatten.

De afgelopen tien jaar organiseren we bij mij op school debatten: leerlingen spreken hierbij hartstochtelijk met elkaar over jeugdwerkloosheid, over schulden en over hun eigen school. Dit jaar starten we met vier leesgroepen waar leerlingen op vrijwillige basis aan deelnemen. De gemeente kan dergelijke projecten stimuleren. Bijvoorbeeld door docenten die al jaren lesgeven stage te laten lopen in het beroep waar zij voor opleiden om zo hun vakkenis weer up-to-date te krijgen. Of door subsidie vrij te maken om jonge docenten extra in dienst te nemen zodat zij, wanneer de grote groep oudere docenten met pensioen gaat, direct onderwijstaken kunnen overnemen.

Uit onderzoek blijkt dat jongeren zonder startkwalificatie veel vaker werkloos zijn en veel vaker crimineel. De gemeente denkt dat als deze groep maar binnen de schoolmuren blijft, overlast elders voorkomen wordt. In Nederland wordt ons van jongs af aan bijgebracht dat we naar school moeten om een diploma te halen. De overtuiging dat onderwijs een heilzame werking heeft is wijdverbreid. Het geloof in het diploma is heel dominant. De onderzochte groep jongeren zou behalve dat zij geen startkwalificatie heeft, echter ook heel goed psychische problemen kunnen hebben of in een zwak sociaal milieu grootgebracht kunnen zijn. Door het dominante denken in Nederland over het behalen van een diploma wordt bij dergelijke onderzoeken stevast de lage opleiding als belangrijkste factor genoemd. En vervolgens wordt als uitvloeisel van die ene factor beleid gemaakt.

In Amsterdam gaat geld voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid naar de mbo's om deze

groep jongeren maar een startkwalificatie te bezorgen. Maar als de mbo-school voor een groep jongeren vanaf zestien jaar op een gegeven moment niets meer kan doen omdat ze niet naar school willen en niet willen leren, dan moet de gemeente haar verantwoordelijkheid nemen. Mbo-scholen kunnen simpelweg

Mbo-scholen kunnen niet alle jongeren binnenboord houden

niet alle jongeren binnenhouden. Voor uitval- lers kan de gemeente projecten opzetten om hen te helpen een plek te vinden op de arbeidsmarkt. En als ze werk hebben kan de gemeente ze met rust te laten.

Stop kortom met het mbo de les te lezen. Ga naast ons staan. Kom lesgeven bij ons, zoals Mark Rutte in Den Haag doet. Praat met docenten, medewerkers en leerlingen en niet alleen met het college van bestuur. Organiseer samen met ons verbeteringen zodat de mbo-leerling in het onderwijs iets ontdekt om van te houden, om zich steeds verder in te verdiepen en in te bekwamen, zodat hij ook na het behalen van het diploma doorgaat met zijn vorming.

Noot

- 1 Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, *Sociaal doehet-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact, 2013.

Syrië: de noodzaak tot contact

De situatie in Syrië lijkt uitzichtloos, elk ingrijpen zinloos. Maar er zijn twee concrete dingen die Nederland kan doen, en ook al doet: veel geld geven voor humanitaire hulp en Syrische vluchtelingen die zich hier melden ruimhartig toelaten.

MARIT MAIJ

Tweede Kamerlid voor de PvdA, woordvoerder Europa en asiel & migratie

Wat begon in 2011 als protest tegen het autoritaire regime van de Syrische president Assad, is uitgelopen op een bloedige burgeroorlog. Een burgeroorlog die al 130.000 dodelijke slachtoffers heeft geëist en in korte tijd een enorme vluchtelingenstroom op gang heeft gebracht. Bijna twee miljoen Syriërs zijn gevlucht naar omliggende landen en ongeveer vier miljoen mensen zijn in Syrië zelf ontcheemd geraakt. En dat op een bevolking van 22 miljoen mensen.

We zien op tv beelden van Syrische burgers die als ratten in de val zitten in hun eigen wijk, bijvoorbeeld in Homs of Damascus. Zij zijn afgesloten van hulp en worden langzaam doodgehongerd. Een onbeschrijflijke humanitaire ramp. Verwoeste huizen, straten, levens. Een generatie peuters die niet is ingeënt, jongemannen die alleen oorlog als bestaansmiddel kennen, en een burgeroorlog die overslaat naar het westen van Irak.

Ook 2014 lijkt helaas geen einde van deze crisis in te luiden, integendeel. De burgeroorlog wordt gecompliceerder en de oppositie raakt verder verdeeld. UNHCR, de VN-vluchtelingenorganisatie, voorspelt dat er eind 2014 waarschijnlijk vier miljoen Syrische vluchtelingen zijn.

Een makkelijke oplossing voor de Syrische burgeroorlog en voor de miljoenen vluchte-

lingen is niet voorhanden. Nederland en Europa kunnen zich hier echter niet door laten ontmoedigen. Op drie fronten kan Nederland, samen met de andere Europese landen, actie ondernemen:

- ▶ Het verbeteren van de humanitaire hulp aan de vluchtelingen in de regio.
- ▶ Het ruimhartig toekennen van de vluchtelingenstatus aan Syriërs die om asiel vragen.
- ▶ Bijdragen aan een politieke oplossing voor het conflict.

Humanitaire hulp

Toegang tot humanitaire hulp voor de bevolking in Syrië moet een eerste prioriteit zijn. Het is absoluut noodzakelijk dat hulporganisaties toegang krijgen tot de getroffen en geïsoleerde bevolking. Het is niet acceptabel dat bijvoorbeeld het Rode Kruis niet overal mag komen. Ook het feit dat Artsen zonder Grenzen zich terugtrekt uit verschillende plekken in Syrië is zeer zorgwekkend. De strijdende partijen mogen van burgers geen schild maken. Europa en vooral ook Rusland en China kunnen de Syrische regering en de opstandelingen daarop aanspreken. Dit zal onder meer op de agenda staan bij topperleg tussen de EU en Rusland en de EU en China.

Humanitaire hulp voor de vluchtelingen en fatsoenlijke opvang in de regio is eveneens van groot belang, omdat de meeste vluchtelingen in nood zich in de directe buurlanden van Syrië bevinden. De vluchtelingen hebben behoefte aan eten, water en een dak boven hun hoofd, onderwijs voor hun kinderen en gezondheidszorg. Het is voor de buurlanden een bijna onmogelijke opgave hierin te voorzien.

In Libanon bijvoorbeeld leven nu al bijna één miljoen Syrische vluchtelingen. Eén op de vijf mensen die in Libanon wonen, is vluchteling (cijfers uit het *2014 Syria Regional Response Plan*). Deze mensen drukken op de sociale en maatschappelijke voorzieningen van het land. Scholen raken overbevolkt en gezondheidsvoorzieningen kunnen de enorme vraag niet meer aan. De steun in Libanon moet zich daarom niet alleen richten op de Syrische vluchtelingen, maar ook op de lokale Libanese bevolking.

In Turkije is de situatie gelukkig beter. In oktober 2013 bracht ik samen met de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken een bezoek aan dat land. In het economische floreerende zuidoosten van Turkije bij de grens met Syrië bezochten we vluchtelingenkamp Nizip vlakbij de stad Gaziantep. Recht tegenover Gaziantep, aan de andere kant van de Turks-Syrische grens, ligt de stad Aleppo. Ongeveer 100.000 Syriërs waren al naar Gaziantep gevlucht, waarvan er meer dan 20.000 in kampen leefden. In deze kampen waren scholen, medische voorzieningen, tenten en wooncontainers en was er voldoende voedsel. Ook konden volwassenen Turks leren, zodat ze in Turkije gemakkelijker aan werk kunnen komen. Kinderen renden vrolijk rond om ons hun werkschriftjes van school te laten zien. Hoewel de leefomstandigheden van de mensen waarschijnlijk onvergelijkbaar waren met hun voormalige thuissituatie en de schoolklassen overvol zaten, was de opvang goed.

De meeste van de 700.000 Syriërs in Turkije leven niet in kampen. In een groeiende stad als Gaziantep hebben velen een plek om te wonen en werken gevonden. Het is veel rijkere

families gelukt om hun handel en werkzaamheden over de grens mee te nemen en hun bedrijvigheid in Turkije voort te zetten. 'Turkije is een tweede huis voor onze gasten uit Syrië', aldus de officiële Nederlandstalige site van AFAD, de Turkse noodhulporganisatie.

Maar ook in Turkije kunnen welkome gasten na verloop van tijd zwaar drukken op de lokale gemeenschap. Daarom is het belangrijk dat Nederland en de EU ook een land als Turkije blijven helpen. En we moeten ons realiseren dat de vluchtelingenkampen nooit een geaccepteerde permanente situatie mogen worden. Voor deze miljoenen Syriërs ligt de toekomst noch in Libanon, dat het meest

Nederland laat ongeveer honderd Syrische vluchtelingen per week toe

buigt en lijkt te gaan barsten onder de zware last van de vluchtelingen, noch in Turkije. Hetzelfde geldt voor de vele vluchtelingen in de buurlanden Irak, Jordanië en Egypte. Hun toekomst ligt thuis. Maar zolang zij in bijvoorbeeld Turkije wonen, is het goed als zij kunnen deelnemen en bijdragen aan de Turkse samenleving.

Voor het organiseren van de opvang heeft de vluchtelingenorganisatie van de UNHCR veel geld nodig. Daarom is het van groot belang dat Nederland gul bijdraagt aan de financiële verzoeken van UNHCR. Maar ook aan die van bijvoorbeeld het Rode Kruis of Stichting Vluchteling, die via hun partners in Syrië hulp proberen te verlenen. Het bieden van hulp door deze organisaties gaat de ene keer beter en duurzamer dan de andere keer, maar voortdurende financiële steun is en blijft nodig. Nederland heeft in 2013 met € 61 mln bijgedragen en zal dat in 2014 met ten minste eenzelfde bedrag moeten doen. Dit is de op twee na

grootste bijdrage binnen de EU-lidstaten. De humanitaire hulporganisatie van de Europese Commissie zelf, ECHO, heeft € 515 mln bijgedragen. Nederland en de EU zullen steun moeten blijven geven zolang de vluchtelingen-crisis voortduurt. We mogen niet beknibbelen op de humanitaire hulp en steun aan opvang in de regio en moeten indien noodzakelijk zelfs onze financiële bijdrage verhogen.

Opvang van vluchtelingen in Nederland en elders in Europa

Er zijn ook Syrische vluchtelingen die hun weg weten te vinden naar Europa en naar Nederland. Gelukkig krijgen Syriërs die in Nederland bescherming vragen, snel en ruimhartig een verblijfsvergunning. In 2013 hebben bijna tweeduizend Syriërs een vluchtelingenstatus gekregen in ons land. In een van de vele debatten die we met staatssecretaris Teeven over deze kwestie hadden vertelde hij dat er inmiddels honderd Syriërs per week Nederland binnenkomen. Zij krijgen hier allemaal een verblijfsstatus, tenzij een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek omdat de Syriër in kwestie daar al eerder asiel heeft aangevraagd.

In de media en ook in de politieke debatten wordt steeds gerefereerd aan het aantal van 250 Syriërs dat hier een vluchtelingenstatus heeft gekregen; 250 vluchtelingen zou het maximumaantal zijn dat Nederland bereid is op te nemen. Dat klopt niet. Het getal van 250 refereert aan een speciale groep vluchtelingen die door de UNHCR in de kampen in de regio zijn geselecteerd omdat ze als kwetsbaar worden gezien. Het gaat hier om mensen die vanwege hun bijzondere persoonlijke omstandigheden waarschijnlijk nooit meer naar huis terug kunnen keren en zich daarom permanent in een westers land kunnen vestigen. Ook betreft het mensen met medische problemen die niet ter plekke behandeld kunnen worden. Deze vluchtelingen worden door UNHCR voorgedragen voor hervestiging in westerse landen. UNHCR heeft op dit moment Europa

gevraagd om in totaal tweeduizend van dergelijke vluchtelingen op te nemen.

De UNHCR is niet in staat meer van dergelijke vluchtelingen uit te nodigen. Het identificeren van mensen voor hervestiging is precair en grondig werk dat veel tijd kost. En daarbij komt: de eerste prioriteit voor UNHCR is het lenigen van de humanitaire noden. Bovendien is de Syrische gemeenschap gemêleerd; zij bestaat uit diverse etnische en religieuze groepen. Wanneer er een selectie wordt gemaakt die te veel één groep lijkt te bevoordelen, worden Nederland en in het verlengde daarvan UNHCR als partijdig gezien. Dat betekent een extra dimensie aan het conflict en bemoeilijkt de toch al zeer ingewikkelde taak van de VN-vluchtelingenorganisatie.

Maar Nederland kan zelf wel meer doen. Syriërs die in Nederland verblijven kunnen worden geholpen door ze de gelegenheid te geven hun ouders over te laten komen. De PvdA pleit daar al geruime tijd voor. Daarnaast moet de opvang in heel Europa voldoen aan de standaarden die we met elkaar hebben afgesproken. Niet alle lidstaten voldoen daaraan. In Griekenland en Italië lopen de opvangcentra over, maar ook de situatie in Bulgarije is zorgwekkend. Het zou daarom verstandig zijn om voorlopig geen asielzoekers op grond van de Dublin-verordening over te dragen aan Bulgarije. Naar Griekenland gebeurt dit al niet meer. Asielzoekers zouden in Bulgarije standaard worden gedetineerd en de opvang en procedure zou onvoldoende zijn. De Nederlandse regering zou de betreffende EU-lidstaten hierop moeten aanspreken. In EU-verband wordt wel al hulp geboden om de opvang in die landen te verbeteren.

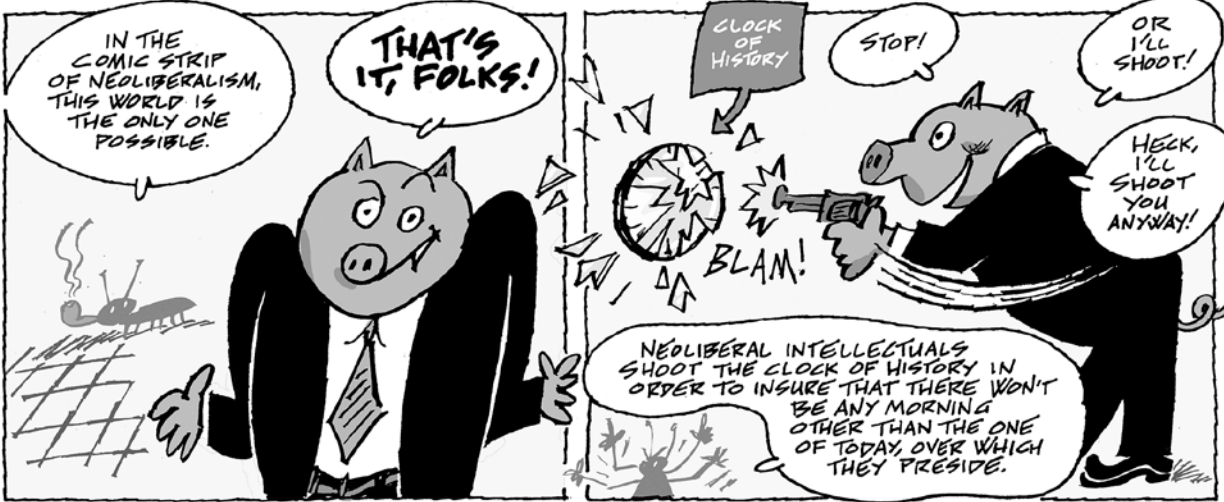
Een politieke oplossing voor het conflict

Een militaire interventie zal de complexe burgeroorlog niet kunnen beslechten, al was het maar omdat verschillende landen verschillende groeperingen steunen en er geen overeenstemming in de VN Veiligheidsraad is. Internationale inspanningen moeten gericht

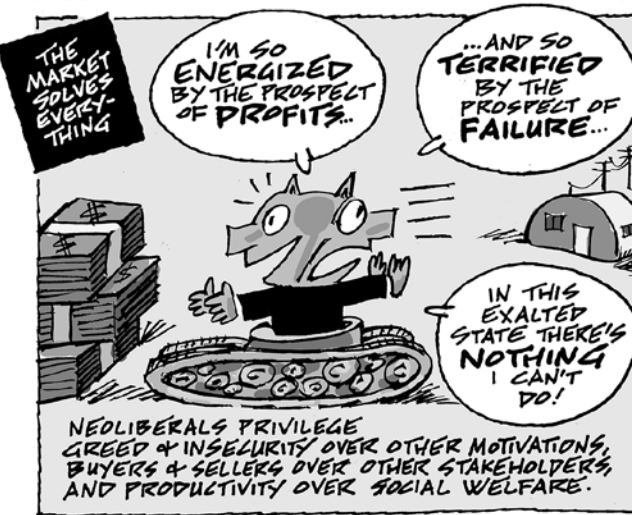
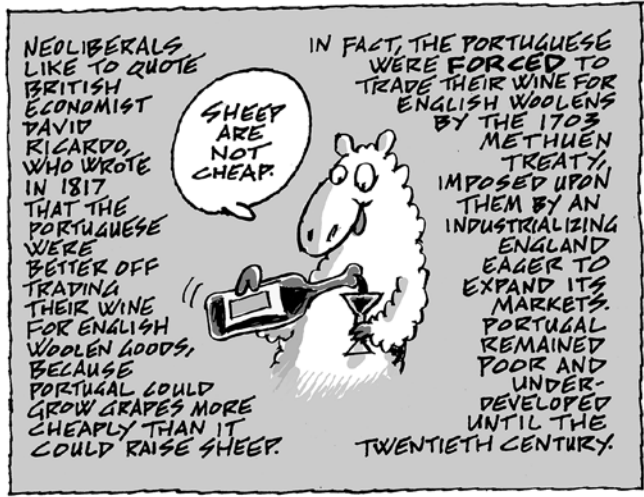
blijven op het vinden van een politieke oplossing voor Syrië. Maar die ligt niet voor het oprapen. Er dreigt een situatie te ontstaan als die in andere conflictharden: steeds meer (kleine) groeperingen met een eigen leiding en eigen strijdmiddelen nemen de wapens op. Namens wie en tegen wie zij strijden is

niet altijd duidelijk. Het is van groot belang dat alle partijen met elkaar blijven praten. Nederland heeft in het verleden in Syrië via zijn ambassade een breed netwerk onderhouden. Deze contacten zouden ook nu ingezet kunnen worden bij het bemiddelen in gesprekken.

NEOLIBERALISM VS. HISTORY



FRANCIS FUKUYAMA'S 1992 BESTSELLER, *THE END OF HISTORY*, EXPLICITLY ARGUED THAT, WITH THE FALL OF COMMUNISM, HISTORY ARRIVES AT ITS HAPPY ENDING: LIBERAL DEMOCRACY + CUT-THROAT CAPITALISM FOR EVERYBODY, FOREVER. WHETHER YOU FIND THIS PREDICTION COMFORTING OR APPALLING, IF YOU KNOW ANY HISTORY YOU ARE UNLIKELY TO FIND IT CONVINCING. HERE ARE SOME OTHER NEOLIBERAL PRECEPTS THAT IGNORE OR DENY HISTORY:



HET REËEL BESTAANDE NEOLIBERALISME

Het neoliberalisme zou een linkse mythe zijn, een stropop om rechts rotbeleid mee aan te vallen – een retorisch middel om een gebrek aan werkelijke argumenten te verhullen. Dat was de strekking van het betoog van VVD-denker Patrick van Schie in het vorige nummer van *S&D*.

Van Schie's betoog kon natuurlijk niet onweersproken blijven. **PAUL KALMA**, **THOMAS VON DER DUNK**, **NAOMI WOLTRING** en **ARJAN Vliegenthart** schieten uit hun slof. Ze geven in de lijn van *Van waarde* nieuwe aanzetten tot het postliberalisme, voorbij de conservatieve mantra 'kleine overheid goed, geen overheid beter' en voorbij de neoliberale mantra 'de mens is een dier dat spullen koopt'. Het laatste woord is er nog niet over gezegd.

Op vrijdag 28 februari debatteren de auteurs met elkaar bij 'S&D aan tafel'. Wilt u daarbij zijn? Meldt u zich dan aan via send@wbs.nl.

Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard

Na Reagan en Thatcher heeft het economisch-liberale denken een enorme invloed behouden. Zie hoe dit kabinet hard bezuinigt met een beroep op de Europese afspraken. Zie hoe verzorgingsstaten in Europa onder druk worden gezet in te krimpen. Zie hoe de oplopende spanning tussen economie en democratie in de Europese muntunie wordt miskend.

PAUL KALMA

Oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting en van 2006 tot 2010 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Kritiek op het neoliberalisme in en rond de PvdA is niets anders dan een heksenjacht, de nazaten van het wetenschappelijk socialisme onwaardig. Dat is de strekking van *S&D*-artikel 'Neoliberale nachtmerrie... Ontwaakt!' van Patrick van Schie. De directeur van de Teldersstichting kent geen geestverwanten die zichzelf 'neoliberaal' noemen. En de critici maken volgens hem een karikatuur van het liberale denken. Alsof dat elke vorm van overheidsbemoeienis zou afwijzen. Alsof zelfs Milton Friedman niet een taak voor de overheid zag weggelegd om armoede en tegenslag te verlichten. Kortom: 'Het neoliberalisme bestaat in werkelijkheid niet.' Aan sociaal-democraten de keuze om aan hekserij te blijven geloven of toch liever 'een wetenschappelijke basis voor uw overtuiging' te zoeken.

Het is een duidelijke, maar ook erg wonderlijke stellingname. Dat VVD'ers zichzelf niet als aanhangers van het neoliberalisme presenteren, wil allerminst zeggen dat het niet bestaat. En dat het af en toe als scheldwoord

wordt gebruikt, doet niets af aan de waarde van veel wetenschappelijke en politieke studies die aan het neoliberalisme zijn gewijd.¹ Van Schie, zo betoog ik, gaat geheel voorbij aan de verharding en versmalling die vanaf de jaren tachtig in het liberale denken en handelen zijn opgetreden. Ze hebben de sociale markteconomie van weleer helpen omvormen tot een jachtig financieel kapitalisme, met groeiende economische instabiliteit, toenemende ongelijkheid en een vermarkting van delen van de samenleving als gevolg. De democratie komt er verzwakt uit tevoorschijn.

Daarmee wil ik uiteraard niets afdingen op Van Schie's herhaalde beroep op redelijkheid en de kracht van argumenten. We moeten, schrijft hij, wegblijven van demagogie en het aanwijzen van zondebokken, waaraan populistten ter linker- en ter rechterzijde zich schuldig maken. 'Sociaal-democraten zijn net als liberalen kinderen van de Verlichting.' Laat ik mijn weerwoord dan ook in die traditie plaatsen. In 1908 publiceerde Herman

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

Gorter *Het historisch materialisme voor arbeiders verklaard*. Ruim honderd jaar later onderneem ik met plezier een poging om Nederlandse liberalen in begrijpelijke taal voor te lichten over de situatie waarin hun politieke stroming is beland.

En bij wijze van waarschuwing vooraf aan de lezers van *S&D*: met ‘coalitiepartners’ in de titel doel ik niet alleen op de VVD, maar ook op de Partij van de Arbeid zelf. Die heeft zich vanaf de jaren negentig half tegenstribbelend aan het neoliberale gedachtegoed geconformeerd. Ook het beleid van het kabinet-Rutte/Asscher is daar in veel opzichten een uitdrukking van.

De kritiek vertekend

Een eerste bezwaar tegen Van Schie’s artikel is dat hij de kritiek op het neoliberalisme — ook in dit tijdschrift — eenzijdig en soms ronduit onjuist weergeeft. Hoe kun je, schrijft hij naar aanleiding van bijdragen van Thomas von der Dunk en van Naomi Woltring in *S&D*, neoliberalen de schuld geven van een verregaande deregulering van de economie, en ze tegelijkertijd verantwoordelijk houden voor de toenemende regulering van het dagelijks leven? Dat is toch volstrekt tegenstrijdig? En wat beweegt de Vlaamse psycholoog Paul Verhaeghe om in zijn boek *Identiteit* het neoliberalisme, nota bene onder verwijzing naar Adam Smith, te vereenzelvigen met ‘sturing vanuit een centraal management’?

Maar dat beweren de genoemde auteurs helemaal niet. Woltring schrijft dat het hedendaagse liberalisme minder overheidsbemoediging met de markt bepleit, maar burgers intussen wel fiscaal en anderszins wil prikkelen ‘om zich als een ware homo economicus te gedragen’. Von der Dunk spreekt zelfs expliciet van het ‘tegenstrijdige’ karakter van het neoliberale denken. ‘(W)aar de grote ondernemer alles mag, mag de gewone burger juist steeds minder. Waar eigenzinnigheid in het eerste geval luidkeels wordt toegejuicht en gestimu-

leerd, wordt die in het tweede geval gewantouwd en gebarricadeerd.’ Van de betutteling van werklozen tot het biometrisch paspoort en het oprukkend cameratoezicht: de overheid begint in neoliberale tijden ‘de trekken van een bewakersstaat te vertonen’.²

Van Schie is het daar waarschijnlijk zeer mee oneens — en daar heeft hij het volste recht toe. Maar laat hij de auteurs niet de tegenspraken verwijten die zij in het liberalisme menen waar te nemen. Dat geldt ook voor Paul Ver-

Sinds de jaren tachtig is het marktdenken een enorme invloed gaan uitoefenen

haeghe. Die zou Adam Smith met terugwerkende kracht bij de neoliberalen indelen en diens leer van de ‘onzichtbare hand’ van de vrije markt als ‘centrale sturing’ betitelen. Maar Verhaeghe schrijft heel iets anders. Hij meent dat het heersende neoliberalisme, met zijn competitieve mensbeeld en zijn gebrek aan gemeenschapsethiek, een vacuüm schept dat met een wildgroei aan contracten en voorschriften wordt opgevuld. Zo mondt de vrije-marktideologie paradoxaal genoeg uit ‘in een overmaat aan regelgeving’.³ Een interessante stelling — en Adam Smith komt nergens in het boek ter sprake.

Als laatste voorbeeld noem ik de manier waarop Van Schie oud-PvdA-leider Wim Kok in bescherming neemt tegen de kritiek van Marcel van Dam. Die verwijt Kok dat hij zich ten tijde van de eerste paarse kabinetten sterk door de neoliberale ideologie heeft laten beïnvloeden — om hem vervolgens ook nog eens verregaand pragmatisme voor de voeten te werpen. Dat kan volgens Van Schie ‘natuurlijk niet tegelijkertijd waar zijn’. Wat hij vergeet is de verbindende schakel in Van Dams argu-

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

mentatie te noemen: de verwaarlozing door Koks paarse kabinetten van sociaal-democratische uitgangspunten. Over de juistheid van die stelling kan men, opnieuw, twisten (zelf ben ik het met Van Dam eens), maar verwijt hem geen inconsistentie.

En dan nog een advies. Ik ga ervan uit dat Van Schie de SP niet als een stalinistische partij beschouwt. Maar waarom dan, na vermelding van de (inderdaad harde) kritiek van Jan Marijnissen op de PvdA, de kanttekening gemaakt dat PvdA-leden tegenwoordig ‘in dezelfde positie’ zitten als hun ‘voorouders in de jaren dertig’? Zij kregen toen namelijk ‘van de communisten (op orders van Stalin) het stempel “sociaal-fascisten” opgedrukt’. Hoezo, dezelfde positie? Wilde Van Schie niet juist wegblijven van demagogie en van het aanwijzen van zondebokken?

Een breuk met de sociale markteconomie

Tot zover de wijze waarop Van Schie de kritiek op het neoliberalisme pareert. Minstens zo opmerkelijk is dat hij zelf aan de sterk gegroeide invloed van het economisch-liberale denken in de afgelopen decennia geen enkele aandacht besteedt. Zelfs Margaret Thatcher en Ronald Reagan, die deze ontwikkeling begin jaren tachtig in gang zetten, blijven ongehoemd. Ik ga Van Schie’s verzuim op dit punt niet in een paar alinea’s goedmaken. Maar een korte aanduiding van de opmars van het marktdenken en wat dat heeft opgeleverd, mag hier niet ontbreken. Die ontwikkeling krijgt pas reliëf tegen de achtergrond van de veranderingen die na 1945 in ons deel van de wereld plaatsvonden. Een onbeteugeld kapitalisme had in de jaren twintig en dertig een spoor van economische en sociale vernieling door de wereld getrokken. De tijd van *laissez faire*, zo was van links tot rechts de overtuiging, was voorbij. De markt had een institutionele en morele inkadering nodig om verzoend te kunnen worden met maatschappelijke vooruitgang, democratie en beschaving.

Op basis van dat inzicht werd, in verschillende soorten en maten, een gemengde economie opgebouwd. De omvang en spreiding van de welvaart namen aanzienlijk toe. Hogere lonen en sociale bescherming bleken een markteconomie niet zwakker maar juist

Geen politieke partij ligt wakker van de commercialisering van de media

sterker te maken. De overheid oefende een grote regulerende invloed uit en voerde een actief conjunctuurbeleid. Vaste wisselkoersen en een sterk gereguleerd internationaal financieel verkeer hielpen daarvoor de ruimte te scheppen. En verschillende maatschappelijke terreinen bleven, om redenen van doelmatigheid, rechtvaardigheid en/of pluri-formiteit, tegen het marktmechanisme afgeschermd.

Deze gemengde economie (ook wel: sociale markteconomie) bereikte haar hoogtepunt in de jaren zestig en vroege jaren zeventig. Daarna begon ze scheuren en gaten te vertonen. Lagere groeicijfers speelden daarbij een rol, maar ook de zichtbare nadelen van overmatige staatsinterventie (een rigide loon- en prijsbeleid bijvoorbeeld). Bovendien kwam met nieuwe vervoers- en communicatietechnieken en een geleidelijke internationalisering van de economie het sturend vermogen van de nationale overheid onder druk te staan. De opmars van de neoliberale (voor sommigen: neoconservatieve) politiek in de jaren tachtig had in dat licht een zekere logica.

Dat geldt veel minder voor de enorme invloed die het marktdenken vervolgens is gaan uitoefenen. Er werden op grote schaal – en zonder veel verzet – ingrijpende hervormin-

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

gen doorgevoerd, met 'liberalisering' als trefwoord. Het internationale financiële verkeer werd gedereguleerd; banken openden de jacht op snelle, hoge rendementen. In de economie kwam, gestimuleerd door nieuwe wetgeving, de handel in bedrijven centraal te staan. Delen van de publieke sector werden geprivatiseerd of aan vormen van marktwerking onderworpen. Parallel daaraan voltrok zich een verregerende, van overheidswege begeleide flexibilisering van de arbeidsmarkt.⁴

Over deze koerswijziging rept Van Schie, zoals gezegd, met geen woord. Maar hij maakt haar onbedoeld juist zichtbaar door naar de *new liberals* respectievelijk *neoliberals* te verwijzen die in de jaren dertig uit de economische crisis 'de conclusie trokken dat onbetuugde marktwerking faalde. De staat moest huns inziens interveniëren (...) om het systeem te hervormen en op die manier te redden'. Na de Tweede Wereldoorlog, vervolgt hij, zette deze denkrichting zich voort. Ze oefende met name in Duitsland grote invloed uit (Ordo-Liberalismus) en droeg bij aan wat betrokkenen een 'sociale markteconomie' noemden.

'Dit moet sociaal-democraten', schrijft hij triomfantelijk, 'toch als muziek in de oren klinken'. Maar hij vergeet van vreugde de vragen te beantwoorden die zich toch wel heel sterk opdringen: wat is er met het new liberalism en met het Ordo-Liberalismus gebeurd? Waarom zijn ze inmiddels geheel achter de horizon verdwenen? En wat vindt hij daar zelf eigenlijk van?

De kosten van het neoliberalisme

Daarmee beland ik bij het volgende verwijt dat Van Schie te maken valt. Niet alleen geeft hij de kritiek op het neoliberalisme vertekend weer en laat hij de opmars van het marktdenken sinds de jaren tachtig geheel onbesproken, hij negeert ook de financiële, economische en sociale problemen waarmee we, zeker sinds het uitbreken van de kredietcrisis, geconfronteerd worden.

Over welke vraagstukken hebben we het dan? Ik noem er hier vijf. Ze krijgen inmiddels – nationaal en internationaal – veel aandacht en zijn moeilijk als 'linkse hobby's' af te doen:

- ▶ *Het bankwezen op drift.* De deregulering van het financiële verkeer is ons zwaar opgebroken. Banken en schaduwbanken hebben onvoorstelbare risico's genomen die tot een wereldwijde kredietcrisis hebben geleid. Om herhaling uit te sluiten zijn de hervormingen waaraan sindsdien gewerkt is (strenger extern toezicht, verhoging van het aan te houden kapitaal) niet genoeg. Dient de macht van de financiële markten niet verregerend te worden ingeperkt? En moeten banken niet weer gewoon dienstverlenende, sterk gereguleerde instellingen worden?
- ▶ *Groeiende inkomensongelijkheid.* 'Een evenwichtige inkomensverdeling' was indertijd een breed gedeelde beleidsdoelstelling. Die consensus is weg. Terwijl de uitkeringen onder het niveau van 1980 (!) zitten en modale werknemers hun koopkracht maar zeer beperkt zagen stijgen, zijn de hoogste inkomens fors gestegen. De fiscale druk op die groep is intussen verlaagd. Een belasting op vermogenswinst ontbreekt in veel landen (ook hier). En internationale bedrijven onttrekken zich massaal aan belastingheffing.
- ▶ *Bedrijven als koopwaar.* Met het toegenomen gewicht van aandeelhouders in de economie is de handel in bedrijven sterk op de voorgrond komen te staan. Dat heeft een sociale prijs (permanente reorganisaties) maar ook een economische: fixatie op de korte termijn. Des te treuriger is het dat fusies en overnames in grote meerderheid op een mislukking blijken uit te lopen. Een bedrijfsleven dat zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wil waarmaken, kan niet aan de leiband van de beurskoersen blijven lopen.

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

- ▶ *Het arbeidsrecht van Lidl.* Het arbeidsbestel was zeker aan vernieuwing toe. Maar de verregaande flexibilisering die nu gaande is, met het tijdelijk contract als norm, slaat geheel door naar de andere kant. Ze is slecht voor de productiviteit, zet een rem op het investeren in scholing en wentelt het ondernemersrisico op de werkenden af. Ze dient niet om van outsiders insiders te maken, maar van iedereen outsiders. Wat blijft is het individuele recht om iets beters in de wacht te slepen. Maar het is wel het recht van de sterkste. En wie het niet redt: eigen schuld, dikke bult!
- ▶ *Doorgeschoten privatisering.* Privatisering en marktwerking in de (semi)publieke sector zijn als een beleidsmantra gaan gelden. Het nadenken over andere alternatieven voor het traditionele staatsbedrijf werd stopgezet. Onderwijs en gezondheidszorg werden opgezadeld met taakopsplitsing, schaalvergroting en een overmatige groei van managementfuncties en bestuurderssalaries. Een brij van quasi-marktwerking en bureaucratie was het gevolg. En de commercialisering van oude en nieuwe media? Geen politieke partij die daarvan wakker ligt.

Ontwikkelingen als deze staan haaks op het maatschappelijk contract dat in de tweede helft van de vorige eeuw van kracht was. Dat beoogde, bij alle meningsverschillen, om voortaan de samenleving als geheel in de welvaartsproei te laten delen. De macht en de invloedssfeer van het geld werden ingeperkt. En de sociale ongelijkheid zou op langere termijn verder verminderen. Het maakte de bestaande, nog altijd aanzienlijke verschillen verdraaglijk. En het vergrootte het vermogen om in tijden van tegenslag gezamenlijk een stap terug te doen.

Dat maatschappelijk contract heeft, als gevolg van dertig jaar neoliberal beleid, sterk aan werkingskracht ingeboet. Het is niet opgezegd, maar het wordt door het economisch

establishment en de gevestigde politiek steeds minder nagekomen. Toenemende apathie en verongelijkheid onder de bevolking vinden hier hun oorsprong.

Boegbeelden?

Dit alles kan natuurlijk niet alleen de Teldersstichting, de VVD en de Liberale Internationale worden aangerekend. Het waren christendemocraten, sociaalliberalen en sociaal-democraten die de opmars van het marktdenken mede hebben bevorderd. Zoals niet alleen politieke maar ook economische en technologische ontwikkelingen het naorlogse compromis hebben ondergraven. Maar het liberalisme was en is wel de belangrijkste propagandist van die ontwikkeling.

Van Schie duikt weg, zo moet ik vaststellen, voor die verantwoordelijkheid en maskeert dat door, schuddebuikend van het lachen, linkse mensen na te wijzen die nog in 'hekserij' en andere 'duivelse krachten' geloven. Dat is geen plezierig gezicht. Hij zou zich kunnen revancheren door serieus de balans op te maken van wat ruim dertig jaar hegemonie van het (neo)liberale denken ons heeft opgeleverd. Wat is er wel en wat is er niet misgelopen — en hoe kan, vanuit zijn perspectief, de onmiskenbare schade worden gerepareerd?

Daarbij zal hij ook aandacht moeten schenken aan de rol die vooraanstaande liberale economen bij de ontsporingen van de neoliberale politiek elders in de wereld hebben gespeeld. Ik noem er twee. De eerste is Milton Friedman, vooraanstaand liberaal econoom; aanvoerder van de markt-radicalen 'Chicago School'. Hij poneerde ideeën (bijvoorbeeld over *vouchers* als grondslag van een vrije onderwijsmarkt) die nog altijd besproken worden. Maar in de jaren zeventig was hij een belangrijk en langjarig adviseur van dictator Pinochet in Chili. Van Schie vraagt de *S&D*-lezers hun 'gevoelens' bij genoemd adviseurschap 'even opzij te zetten'

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

en beschrijft hem als een econoom die ooit betoogde dat de staat ‘armoede en tegenslag (moet) verlichten’.

Zo wordt niet alleen de steun van Friedman (en van de VS) aan een misdadig regime vergeelijkt, maar ook de strekking van zijn adviezen: een ultraliberale shockbehandeling van de Chileense economie, die pas tien jaar later groei bewerkstelligde, met als prijs een enorme ongelijkheid. Friedmans methode werd later de kern van de *Washington Consensus*, waarmee het IMF delen van de wereld aan de wetten van het kapitalisme onderwierp. Dat gold voor Rusland en veel Aziatische landen, die in de jaren negentig, aan de rand van de financiële afgrond, pas steun kregen in ruil voor verregaande liberalisering van hun economie. En het gold voor landen waar de tsunami van 2004 ravages had aangericht – en die aan eenzelfde chantage werden onderworpen.⁵ Moeten we onze gevoelens daarover ook ‘even opzij zetten’?

De overheidstekorten zijn mede veroorzaakt door een lage belastingdruk, vooral voor de hogere inkomens en bedrijven

De andere liberale theoreticus die door Van Schie uit de wind wordt gehouden, is Friedrich Hayek. Deze Oostenrijkse econoom-filosoof zou wel degelijk ‘geheel in lijn met Adam Smith’ het belang van overheidstaken, bijvoorbeeld op onderwijsgebied, hebben benadrukt en de rechtsstaat bepaald niet alleen met het oog op het particulier eigendom hebben gewaardeerd. Maar ook hier is Van Schie’s informatie onvolledig respectievelijk onjuist. Hayek was een keiharde conservatief-liberaal die

in de jaren veertig (in *The Road to Serfdom*) voorspelde dat West-Europa met meer overheidsinvloed op de economie een totalitaire weg zou inslaan. Een vrije markt, bleef hij ook later betogen, ‘is indispensable for individual freedom, while the second [nl. de stembus] is not’. Hij steunde, net als Friedman, de dictatuur van Pinochet.⁶

‘Hayekisering’ van het Europees kapitalisme

Dat de VVD een econoom met dergelijke standpunten tot de boegbeelden van het moderne liberalisme rekent, is verbazingwekkend.⁷ Maar laten we Hayek daar niet mee afdoen. Hij ontwikkelde ingenieuze strategieën om ook onder democratische verhoudingen de overheidsinvloed op economie en samenleving te minimaliseren. In 1939 schreef hij dat een op vrij economisch verkeer gebaseerde ‘federatie’ van natiestaten een effectief middel vormt om het regulerend vermogen van die staten in te perken. Op één voorwaarde: dat de democratische macht niet naar dat federale niveau verplaatst wordt. Uiteenlopende belangen en een gebrek aan onderlinge binding helpen daarbij sterk. Wanneer de vrijemarkt-principes ook nog eens juridisch zwaar verankerd worden, is een economie op liberale grondslag veiliggesteld.⁸

Waar doet dat pleidooi van Hayek van 75 jaar geleden aan denken? Toch wel enigszins aan de wijze waarop de Europese Unie vanaf de jaren negentig is gaan functioneren. Hij wordt dan ook regelmatig geciteerd door sociale wetenschappers als Fritz Scharpf en Wolfgang Streeck, in hun analyses van de onttafeling van de sociale markteconomie.

Streeck, directeur van het Max-Planck-Instituut in Keulen, spreekt van een ‘hayekisering’ van het Europese kapitalisme. Niet de uitkomst van een complot, maar de resultante van drie ontwikkelingen: a) een gemengde economie die stroever ging werken; b) een verregaande liberalisering van financiële en

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

andere markten c) een bruuske, door het bedrijfsleven aangejaagde invoering van de muntunie, met verregaande consequenties voor de nationale beleidsvrijheid.

Het resultaat als geheel, vervolgt Streeck, is ronduit deprimerend. De huidige crisis heeft volgens deze socioloog niet alleen ernstige economische en sociale gevolgen, maar is ook een crisis van het 'democratisch kapitalisme'. De mogelijkheden om ons economische systeem democratisch richting te geven worden steeds kleiner. Belangrijkste voorbeeld: het besluit om voor alle eurolanden voortaan welk begrotingstekort dan ook taboe te verklaren. In de jaren zeventig nog een ultraliberale fantasie, maar nu in Europa werkelijkheid geworden. Sociaal en economisch schadelijk en met een verregaande inperking van het democratische begrotingsrecht als gevolg.

Streeck toont aan dat eerdere overheidsstekorten mede veroorzaakt zijn door het laag houden van de belastingdruk – vooral voor hogere inkomens en bedrijven. De verzorgingsstaat is permanent ondergefinancierd en wordt, nu de schulden door de crisis verder opgelopen zijn, sterk ingeperkt. De financiële markten verlangen dat, zoals ze ook 'structurele hervormingen' (van de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de sociale zekerheid) eisen – met meer markt en minder sociale bescherming als gemeenschappelijke noemer. Zo wordt stap voor stap de ruimte ingeperkt om de markteconomie democratisch richting te geven. De auteur voorspelt een 'schrittweise Auflösung' van het na de oorlog gearrangeerde huwelijk van kapitalisme en democratie.⁹

Politicaloog Fritz Scharpf is net zo kritisch. Hij laat zien hoe de Europese Monetaire Unie de betrokken landen ook nog eens de beleidsruimte ontnemt om recessies te bestrijden. Waar vroeger bij economische tegenslag nationaal kon worden bijgestuurd (via devaluatie en/of renteverlaging) deelt nu de ECB de lakens uit. En inmiddels is ook, vanwege een aangescherpt Stabiliteitspact, de mogelijkheid van een expansief begrotingsbeleid afge-

sneden. Wat rest zijn hervormingen op kosten van de eigen werkende bevolking. Dat ondermijnt op den duur de democratie, zo concludeert hij. Devaluatie was zeker geen pijnloze operatie. Maar ze trof iedereen en had snel en zichtbaar resultaat. Vergelijk dat met het beleid dat nu in Griekenland en andere schuldenlanden wordt gevoerd. Het lokt woede, vervreemding en cynisme uit.

Margaret Thatcher, schrijft Scharpf, voerde indertijd een keihard hervormingsprogramma door. Maar de Engelsen beslisten zelf en er gingen jaren van politieke strijd aan vooraf. Het huidige euro-beleid daarentegen 'may not only undermine democracy in EU member states but endanger European integration itself.'¹⁰

Tot slot: het debat dat de politiek ontloopt

De stellingen van Streeck en Scharpf lijken mij plausibel. Patrick van Schie, die in zijn artikel het woord Europa niet één keer noemt, zal ze ook in dit geval ongetwijfeld bestrijden. Maar het debat moet wel nodig gevoerd worden. De centralisatie van de besluitvorming die in de eurozone plaatsvindt, staat niet alleen in dienst van contraproductieve bezuinigingen en van eenzijdige, betwistbare 'structurele hervormingen', maar is ook in democratisch opzicht zeer problematisch. Ze leidt tot een oplopend verlies aan nationale politieke zeggenschap zonder vergelijkbare winst op Europees niveau. Dat moet toch ook Van Schie ter harte gaan. Bovendien maakt de EU steeds meer gebruik van flexibele bestuursvormen (contracten, mandaten voor eurocommissarissen) die willekeur in de hand werken.¹¹

Het zijn niet alleen wetenschappers die zich over dat alles grote zorgen maken. Ook in Nederland mengt groeiende onvrede over een beleid dat de gevolgen van de crisis op de bevolking afwentelt zich met het gevoel dat de beslissingen eigenlijk elders worden genomen. Dat maakt 'Europa' steeds minder populair. De rechts-populistische PVV speelt daar, net als verwante partijen elders, op in met een

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

rancuneus, fel anti-Europees programma. Bezorgdheid daarover is terecht, maar blijft gratuit zonder het besef dat het gevoerde beleid (ook van het huidige VVD/PvdA-kabinet) de onvrede alleen maar verder opstookt. En wel in drie opzichten:

- ▶ *Ingrijpende maatregelen zonder serieus debat.* Het kabinet bezuinigt zwaar, met een beroep op Europese afspraken, en pakt uitkeringsgerechtigden en zorgbehoevenden hard aan. Maar de uitgangspunten van dat beleid, zoals de noodzaak en wenselijkheid van grootscheeps bezuinigen en van 'structurele hervormingen', zijn als vanzelfsprekend aanvaard. Intussen stapelen de ongerijmdheden zich op: kortingen op arbeidsvoorziening en WW, hoewel de kansen op werk sterk verminderd zijn. Lagere uitkeringen en meer armoede, terwijl de hoge inkomens voor wat minder hypothekaf trek gecompenseerd worden met een lager toptarief. Schulden maken ontmoedigen, behalve als dat de overheid uitkomt (zoals bij de studiefinanciering).
- ▶ *Nog meer externe dwang om de verzorgingsstaat in te krimpen.* Genoemde 'structurele hervormingen' (van een verbod op begrotingstekorten tot verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt; van lagere pensioenen tot meer marktwerking op het gebied van bouwen en wonen) moeten volgens minister van Financiën Dijsselbloem ook elders plaatsvinden — en in de toekomst muntunie-breed afgedwongen kunnen worden. Maar een debat over deze verre gaande inperking van de nationale soevereiniteit vindt niet plaats. Geen coalitie- of sociaal akkoord-partner die hem en het kabinet erop wenst aan te spreken. Uitrusten en zwijgen — dat is het wel ongeveer.
- ▶ *Mistvorming rond de toekomst van de Europese Unie.* Pleidooien als genoemd voor een verdere overdracht van bevoegdheden aan

de EU worden door het kabinet moeiteloos gecombineerd met het tegendeel: nadruk op de wenselijkheid van 'minder Europa' en van 'subsidiariteit'. Volgens minister Timmermans is 'de tijd van een "ever closer union"' voorbij. Waarna het kabinet en het overgrote deel van de Tweede Kamer toch weer instemmen met verdere centralisering in Europa, zoals op het terrein van de bankenunie. De kiezer kan er geen touw aan vastknopen. En dan betuigen PvdA en VVD, met het oog op een nieuwe Europese Commissie, ook nog eens steun aan de volbloed euro-federalisten Martin Schulz respectievelijk Guy Verhofstadt.

De kritiek op een dergelijk opportunisme, zoals van Adriaan Schout van Instituut Clingendael in het vorige nummer van *S&D*, is volkomen terecht.¹² En ze impliceert geenszins een terugval in simplismen als 'zijn we vóór of tegen Europa?' De Europese samenwerking heeft een intensiteit bereikt die niet zomaar valt terug te draaien. Eventuele stappen om de eurolanden in een minder knelend liberaal korset te snoeren (herziening van het Stabiliteitspact, de optie van een euro van meerdere snelheden) moeten weloverwogen gezet worden. Terugkeer naar een systeem van fluctuerende wisselkoersen (zoals door Scharpf en Streeck bepleit) zou een plausibele maar moeizame en pijnlijke operatie zijn.

Het democratisch schandaal dat zich ook in Nederland openbaart, is er niet minder om. Een serieuze discussie over de vormgeving van de Europese Unie wordt op een cruciaal moment ontweken. Dat geldt voor de PvdA, tot en met het recente rapport van de commissie-Melkert.¹³ Het geldt voor Van Schie's VVD, waar de meningsverschillen — zoals tussen Bolkestein en Kroes — hooguit wat meer zichtbaar zijn. En het geldt voor 'meeregerende' oppositiepartijen. De grote constructiefout van de muntunie (afwezigheid van een Europese staat) wordt niet onder ogen gezien; de oplopende spanning tussen economie en demo-

Paul Kalma *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard*

cratie miskend. Intussen bereidt de EU een vrijhandelsakkoord met de VS voor dat bedrijven, geheel in de geest van Hayek, in staat stelt om nationale staten aan te klagen wegens schadelijke wetgeving.

Het dringend gewenste debat komt hopelijk alsnog op gang. Maar soms rijst het vermoeden dat politiek bedrijven in Nederland al in de fase is beland die Wolfgang Streeck schetst. Gaan democratische organen hun zeggenschap en handelingsvrijheid op markten en zakenlobby's terugveroveren? Of leg-

gen ze zich neer bij de gegroeide verhoudingen en gaan ze hun verlies aan invloed compenseren met brood, spelen en het voelen van ressentiment? Er komt een moment, schrijft Streeck, dat maatschappijvisies en interpretaties van maatschappelijke problemen niet meer aan de politiek ontleend worden, maar aan een 'hoog profitabele globale Kulturindustrie'. Politiek als amusement op het verkeerde terrein. Patrick van Schie gaf daar in 'Neoliberale nachtmerrie... Ontwaakt!' een voorproefje van.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld: S. Audier, *Néo-Libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Bernard Grasset, Parijs 2012.
- 2 Th. von der Dunk, 'Het neoliberale discours is nog steeds dominant', in: *S&D* 2013/5, pp. 43-51; N. Woltring, 'De erfenis van het neoliberalisme', in: *S&D* 2012/6, pp. 7-15.
- 3 P. Verhaeghe, *Identiteit*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2012.
- 4 Vgl. P. Kalma, *Makke Schapen. Over volgzame burgers en vluchtige politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2012.
- 5 Zie hiervoor de indringende studie van Naomi Klein: *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, Londen: Allen Lane, 2007.
- 6 *The Times*, 11 juli 1978. Geciteerd in: M. Oudenampsen, *Hayek en het neoliberalisme dat geen neoliberalisme mag heten* (<http://merijnoudenampsen.org/213/02/26/rutte-hayek-en-de-elsevier/>).
- 7 Vgl. P. Cliteur, *Filosofen van het hedendaags liberalisme*, Kampen: Kok/Agora, 1990; M. van de Velde e.a., *Marktmeesters. Portretten van vooraanstaande liberale economen*, Amsterdam: Boom/SUN, 2004. Frits Bolkestein noemt Hayek op de website van de Teldersstichting 'de belangrijkste filosoof van de vorige eeuw'.
- 8 F. Hayek, 'The Economic Conditions of Interstate Federalism', in: F. Hayek. (ed.) *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press, Chicago 1980, pp. 255-272.
- 9 W. Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp Verlag, 2013.
- 10 F. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, LEQS Annual Lecture Paper nr. 36, London School of Economics, Londen, 2011. Zie uitgebreider over Scharpf: P. Kalma, 'De markt contra Europa', in: *S&D* 2012/7-8, pp. 95-105.
- 11 Als voorbeeld noemt Scharpf het ingrijpen van Brussel in cao's in Griekenland. Ingrijpen die bij Europese verdragen verboden zijn, vinden zo toch plaats.
- 12 A. Schout, 'Europa: wat wil de PvdA niet?', in: *S&D* 2013/6, pp. 9-13.
- 13 Commissie-Melkert, *De bakens verzetten: de economie terug naar de mensen, investeren in werk en innovatie*, Partij van de Arbeid, Amsterdam, 2013. Melkert c.s. citeren instemmend de scherpe kritiek van economen als Krugman en Stiglitz op overmatig bezuinigen in crisistijd, maar onderschrijven vervolgens wel de Europese norm voor begrotingstekorten die aan die bezuinigingen ten grondslag ligt.

Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam

De term neoliberalisme op zich is niet zo interessant, het gaat vooral om het fenomeen dat ermee aangeduid wordt: de complete marktgerichte economisering van onze samenleving.

THOMAS VON DER DUNK

Cultuurhistoricus en publicist

De bijdrage van Patrick van Schie, 'Neoliberale nachtmerrie... Ontwaakt', is een verbijsterend stuk, maar het is goed dat de redactie het heeft geplaatst omdat het inzicht verschaft in het denkniveau en de argumentatietechnieken van het wetenschappelijk bureau van de VVD. De teneur van Van Schie's betoog is: neoliberalisme bestaat niet en het praten erover vormt een nieuwe vorm van middeleeuwse heksenwaan. Het illustreert nog eens ten overvloede dat het menselijk vermogen om niet van ongewenste evidente waarheden kennis te nemen nagenoeg onbegrensd is.

Een groot deel van Van Schie's stuk gaat ook helemaal niet in op de problematiek waarom het bij het thema 'neoliberalisme' draait: de complete ontsporing van het kapitalisme vanaf de jaren negentig. Hoe iemand die zich historicus noemt een stuk over dit thema kan schrijven zonder ook maar één woord te wijden aan de kredietcrisis van 2008 — die immers de kern vormt van de argumentatie van zijn tegenstanders omdat deze het maatschappelijke failliet van het turbokapitalisme

heeft aangetoond — is mij een raadsel. Het gaat hier om de meest ingrijpende sociaal-economische gebeurtenis sinds de crisis in de sociaal-democratische (en christen-democratische) verzorgingsstaat dertig jaar eerder. Waar de PvdA sindsdien moeizaam getracht heeft om op haar toenmalige blindheid voor de bureaucratische uitwassen daarvan een antwoord te vinden, kiest de VVD voor een andere weg, nu de uiterste consequenties van haar ideologie duidelijk worden: brutaalweg ontkennen.

Sterker, het hele eerste deel van het stuk van Van Schie behelst een afgesloten truc: de nu al decennia aanhoudende rechtse poging om in reactie op elke linkse kritiek op door rechts wanbeleid veroorzaakte wantoestanden de sociaal-democratie om de oren te slaan met zowel het schrikbeeld van een zogenaamd kleurloze SP-eenheidsworstmaatschappij als met de door radicaal-links gehanteerde verwijten aan PvdA-adres. Het zijn de vertrouwde rechtse clichés over een in Nederland niet reëel bestaand socialisme die be-

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam*

ogen van het wel reëel bestaande rechtse neoliberalisme af te leiden. Veertig jaar na Wiegel weet men in VVD-kring nog steeds niets anders te verzinnen teneinde maar aan elke voorzichtige aanzet tot een kritische beschouwing van de feitelijke consequenties van het eigen wereldbeeld te ontkomen.

Een andere vertrouwde afleidingsmanoeuvre: niemand zou zichzelf neoliberaal noemen, Van Schie kent alleen maar 'gewone' liberalen. Maar het feit dat degenen op wie die term van toepassing zou kunnen zijn zich niet zo noemen, zegt niets over de mogelijke relevantie van die term. Niemand noemt zichzelf militarist, racist of fraudeur — zelfs Ton Hooijmaijers niet. Toch bestaan ze.

Negatief vrijheidsbegrip

De term neoliberalisme is nuttig omdat de laatste decennia in Europa onder Angelsaksische invloed een nieuw soort liberalisme dominant is geworden, waarbij een positief vrijheidsbegrip — vrije burgers zetten zich gezamenlijk via de politiek met behulp van belastinginkomsten in voor het realiseren van bepaalde nuttige maatschappelijke doeleinden — heeft plaatsgemaakt voor een negatief vrijheidsbegrip: vrije jongens willen van niemand last hebben en geen belasting voor collectieve arrangementen meer betalen.

De overheid is hiermee als zodanig tot probleem verklaard, en dus wordt een 'kleinere' overheid tot alles beheersend dogma verheven — intussen zelfs inclusief minder ministers, minder provincies en andere modieuze flauwekul die dankzij de VVD in het regeerakkoord terecht is gekomen en waarmee de PvdA onverstandig genoeg heeft ingestemd, zodat Ronald Plasterk nu met een onmogelijke opgave zit opgescheept.

Zeker: ook PvdA en CDA zijn in de praktijk op allerlei terreinen ver, te ver meegegaan in de privatisering en deregulering; ook de sociaal-democraten hebben deze met de zogeheten Derde Weg deels omarmd, en heb-

ben zich nog steeds niet geheel aan de bijbehorende misvattingen ontworsteld. De kabinetten-Lubbers zijn er met het CDA mee begonnen, met Paars heeft een fatale uitruil plaats gehad, die ook door enkele PvdA-economen als modern is omarmd: de economische orde naar neoliberaal VVD-model, de inkomensverhoudingen naar sociaal-democratisch PvdA-model. Alleen valt het tweede nu als gevolg van het eerste steeds minder overeind te houden. Met de uit de privatisering voortvloeiende sluipende reductie van de verzorgingsstaat voor een brede middenklasse tot armenzorg voor een onderklasse, is de facto het negatieve vrijheidsbegrip beleidsmatig veel dominanter geworden.

Dat het onderscheid tussen een negatief en een positief vrijheidsbegrip cruciaal is en dat het ook voor de rest van de samenleving verreichende consequenties heeft, zal ik Van Schie zo uitleggen, omdat hij het verschil zelf kennelijk niet vermag te zien. Dat is meteen de essentie van het probleem, waaruit ook zijn onvermogen voortkomt om überhaupt te onderkennen in welk opzicht de maatschappij vandaag vrij fors in negatief opzicht van die van een halve eeuw geleden verschilt. De zegetocht van de neoliberale ideologie sinds Thatcher en Reagan heeft geresulteerd in de doelbewuste afbraak van de staat en daarmee in de uitlevering van de burger aan de grillen van de internationale financiële markten. Die leggen intussen de politiek hun dictaat op en hebben daarmee de democratie, als middel van burgers om hun samenleving naar eigen inzicht vorm te geven, tot een farce gemaakt.

Misschien is dat wel de crux van het hedendaagse VVD-denken: intellectuele onwil of onvermogen om in te zien dat er alternatieven voor de bestaande orde denkbaar zouden zijn. Wie dat laatste echter ontkent, ontkent in feite de essentie van politiek, en reduceert die tot technocratie. Zoals Martin Sommer — toch beslist geen radicale communist — de verwording 21 december in *de Volkskrant* formuleerde: de belastingstaat heeft

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam*

voor de schuldenstaat plaatsgemaakt. Het gaat niet meer om wat de burgers willen maar om wat de markten willen — crediteuren zijn voor politici doorslaggevend geworden dan kiezers.

Dat was in de tijd van Den Uyl toch echt anders: toen deed de wens van de kiezer er voor het overheidsbeleid ook nog toe. Omdat de politicus toen meer vrijheid had om te kiezen, had de burger dat eveneens. Dat waren, uit democratisch oogpunt, dan ook ongekend gouden jaren die inmiddels met dank aan de zogeheten Volkspartij voor Vrijheid en Democratie onbereikbaar achter ons liggen. Het vergt een vergaande vorm van negationisme ten aanzien van het maatschappelijk belang van de machtsbalans tussen overheid en bedrijfsleven om de neergang niet te willen zien.

Het gaat niet meer om wat burgers willen maar om wat markten willen

Ik wil niet uitsluiten dat het bij de gewraakte negationisten van nu inderdaad om intellectueel onvermogen gaat, omdat het neoliberale denkpatroon inmiddels zo dominant is geworden dat velen zich de dominantie ervan helemaal niet meer realiseren — en zich dus ook niet meer realiseren dat het hier geen natuurwet betreft. Zoals een wereld zonder alomtegenwoordige God voor de gelovige middeleeuwer domweg onbestaanbaar was, zo is een wereld zonder de alomtegenwoordige Markt dat voor de gelovige liberaal nu. Voor een vis is het water ook zo vanzelfsprekend dat hij er zich niet eens van bewust is, zodat hij niet beseft dat er ook plekken zonder water denkbaar zijn. Op het droge krijgt hij zodoende de schrik van zijn leven, en is dat leven dan ook meteen voorbij. Voor een vis is

zo'n levenshouding best acceptabel. Maar een intellectueel zou zich juist door een groter voorstellingsvermogen moeten onderscheiden, door het besef dat er alternatieven denkbaar zijn. Misschien heeft Frits Bolkestein aan hen daarom wel zo'n grondige hekel.

Definitie neoliberalisme

Laat ik Van Schie, die ook mij meende te moeten kapittelen voor ettelijke constatering die intussen toch evident mogen heten, in één ding tegemoetkomen: in een heldere definitie van het neoliberalisme. De term zelf mag hij wat mij betreft best voor een mooiere inruilen als hij een zich liberaal noemende stroming van een eeuw geleden niet voor het hoofd wil stoten, mits hij maar het fenomeen als zodanig onderkent.

En inderdaad: er bestaat momenteel een inconsistentie tussen de neoliberale afbraak van de verzorgingsstaat op sociaaleconomisch gebied en de gelijktijdige optuiging van een controlestaat op veiligheidsgebied. De praktijk laat wel meer inconsistenties zien, omdat een samenleving nu eenmaal altijd aan meer invloeden onderhevig is, waardoor op specifieke terreinen best plots een andere dan de elders meestal dominante invloed overheersend kan worden — een invloed die ideologisch in feite haaks op die dominante staat. Die paradox constateer ik in mijn stuk niet alleen nadrukkelijk, die heb ik ook trachten te verklaren. Die verklaring geef ik graag weg voor een betere, maar bij Van Schie is nog niet eens een eerste aanzet daartoe te vinden.

Wat is het neoliberalisme? De kern is de complete marktgerichte economisering van de samenleving, die dan ook in beginsel alle terreinen van het maatschappelijk leven bestrijkt: de mens als rationele homo economicus die altijd zijn materiële verlangens zou laten prevaleren. In dat opzicht vormt het neoliberalisme met zijn eenzijdige mensbeeld in ideologisch opzicht de natuurlijke pendant

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam*

van het communisme: de complete staatsgerichte economisering van de samenleving. Alleen staat bij het eerste het eigenbelang en niet het collectieve belang voorop. Niet toevalig hebben in de loop der jaren nogal wat radicale ideologen de overstap van het ene naar het andere model gemaakt.

Essentieel: in het neoliberalisme wordt niet alleen het belang van gevoel en moraal voor het menselijk handelen ontkend, maar wordt ook ontkend dat op veel terreinen van het maatschappelijk leven (onderwijs, zorg, kunst, wetenschap et cetera) andere normen en waarden dan die van de markt dominant dienen te zijn — en vroeger ook waren. Veel van wat nu door het marktdenken ‘normaal’ geworden is, was veertig jaar geleden volslagen ondenkbaar — en Van Schie is oud genoeg om zich dat te moeten kunnen herinneren.

Vroeger, zo heeft Paul Bordewijk op 9 november in zijn internetcolumn helder uiteengezet, waren inderdaad bepaalde dingen gewoon fatsoenlijker geregeld en daardoor beter: woningbouwverenigingen, universiteiten, openbare nutsbedrijven, de spoorwegen en de post. Het opmerkelijke is daarbij dat wat de liberalen een eeuw eerder met reden verstatelijkt hebben, nu door de neoliberalen op de markt is gegooid. Dat heeft alles te maken met een cruciaal verschil in mens- en maatschappijbeeld, en de daaruit resulterende politieke prioriteiten. Wat vindt men belangrijker: het recht van miljoenen burgers op goed openbaar vervoer, of het recht van een handvol verveelde miljardairs om ook eens een tijdje met treinen te mogen spelen? Die vraag speelt nu ook bij de kwestie rond de veerboot naar Terschelling en Vlieland. Is concurrentie slechts een middel of vormt zij ook een moreel doel op zich?

Nog iets dat in Den Uyls dagen beter was: universiteitsbladen bedreven nog serieuze journalistiek en waren niet tot propagandaspreekbuis van het management verworpen. Dat was onder meer zo omdat er aan de universiteiten toen nog niet, evenmin als in al

die andere sectoren, van zogenaamde marktwerking sprake was, waardoor bestuurders minder kapesones hadden en zichzelf minder snel door een greep uit een collectieve kas verrijkten. Het algemeen belang heet thans immers, indachtig Thatchers fameuze uitspraak, het beste gediend te zijn als iedereen vooral gewoon aan zichzelf denkt: hebzucht is

Wat de liberalen een eeuw geleden verstatelijkt hebben, is nu door de neoliberalen op de markt gegooid

een deugd. Dat hebben de bankiers dan ook massaal gedaan. Bankiers van de oude stempel vinden het om van te gruwen — laat Van Schie eens zijn oor te luisteren leggen bij zijn eigen partijgenoot, oud-minister Johan Witteveen. Die moet in zijn ogen inmiddels erger zijn dan de CPN voor de VVD indertijd was.

Vandaar alle deregulering en privatisering die door de VVD van alle politieke partijen het meest hartstochtelijk werd bepleit — en in feite nog steeds wordt bepleit, ongeacht de rampen die dit bij veel nutsbedrijven en andere maatschappelijke instituties heeft opgeleverd. Burger hebben er niets meer over te vertellen, maar kunnen bij dreigende instorting uiteraard wel financieel bijspringen. Banken blijken *too big to fail*, bankiers vervolgens *too big to jail*. Geen fraudeur die de bak is ingedraaid. Maar jacht maken op een paar illegale emigranten, die de gemeenschap geen tientallen miljarden, maar hooguit tientallen euro's kosten: dat kunnen we inmiddels natuurlijk wel.

Bij banken en veel geprivatiseerde pseudo-ondernemingen werd het eigen inkomen aan de aandelenkoersen gerelateerd: de perfide werking van de bonussen, die het langetermijnbelang van de institutie aan het

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam*

kortetermijnbelang van de tijdelijke bestuurders ondergeschikt maken. Zie ook het recente rapport van McKinsey. Voor de daardoor veroorzaakte puinhopen — ING, ABN Amro, SNS Reaal, Amarantis, Vestia — betaalt de anders door de VVD altijd zo gretig gefêteerde belastingbetaler het gelag. Die inmiddels gegroeide vanzelfsprekendheid van idioot hoge salarissen voor pseudo-ondernemers die feitelijk niet meer dan duurbetaalde kantoorklerken zijn omdat zij geen enkel persoonlijk financieel risico dragen (hoeveel leraren zouden men voor het geld van één Gerrit Zalm bij ABN Amro aan kunnen stellen?) — het is de eigenwaan van de *gated community* van bedrijfsbonzen die elkaar fantastisch en uniek vinden, en wederzijds elkaars salarissen als ‘marktconform’ vaststellen, dat in het door de VVD aanbeden Angelsaksische model hoogtij viert.

Jan Kuitenbrouwer heeft in zijn *NRC*-column van 5 december naar aanleiding van de massaontslagen bij Achmea op magistrale wijze de hiermee gepaard gaande neoliberale prietpraat ontcracht over veranderende markten die zeldzaam innovatieve en daarmee miljoenen verdienende topmanagers zouden vergen: de klant, en niet de bank, zou schuldig zijn aan alle wanproducten, omdat de klant wispelturig zou zijn, terwijl dat feitelijk vooral de bankdirecteur is die met gewaagde constructies snel hoopt te kunnen cashen.

Dat het dominante marktdenken niet los te koppelen valt van de vele morele ontsporingen in de semi-collectieve sector van de laatste jaren, komt omdat de neoliberalen het eigen karakter van bepaalde sferen van de samenleving ontkennen: zorg is niet meer zorg, zorg is een markt. Beluister de grijsgedraaide plaat van minister Schippers, ook al dwingt de realiteit haar steeds meer in de praktijk een heel ander register te bespelen. Maar door die hardnekkige ontkenning zijn instellingen die traditioneel geen winstoogmerk hebben en dat ook niet zouden behoren te hebben, intussen wel onvermijdelijk als zodanig gaan functioneren.

Als elke instelling eigenlijk een bedrijf is, wordt alles inhoudelijk uitwisselbaar. Patiënten en leerlingen heten klanten, omdat een bedrijf slechts klanten kent. Winstmaximalisatie wordt in plaats van de maatschappelijke oogmerken het doel van de instelling. Weg met de professionele kennis — zelden is de waardering voor echte vakinhoudelijke kennis zo gering geweest als in onze hedendaagse ‘kenniseconomie’ — en leve het op kwantificeerbare winstmotieven gerichte management, waarvoor het niet veel uitmaakt of men nu in knopen, koeien of kinderen handelt. Daardoor verschuiven de normen en treedt snel branchevervaging op: alles wat winstgevend is, is goed — zie het dure schip dat een woningbouwbonns had laten aankopen om tot hotel in te richten.

Nog meer voorbeelden van het overheersende marktdenken

Leest Van Schie eigenlijk wel eens een krant? Hieronder zal ik ter illustratie van het zo-even betoogde slechts een zeer bescheiden greep doen uit het nieuws van de afgelopen maand over de consequenties van het nog steeds allesoverheersende marktdenken. Dan mag hij zelf constateren of het hier slechts om hekserijgeloof dan wel om een realiteit gaat die zeer reëel in de werk-, woon- en levensomstandigheden van zeer reële burgers ingrijpt. Eigen aan een dominante ideologie is namelijk dat die inderdaad alle sectoren van de samenleving doordringt, zodat het sommigen nauwelijks meer opvalt dat een normenstelsel vanzelfsprekend geworden is dat vroeger helemaal niet zo vanzelfsprekend was.

Neem het topsectorenbeleid in de wetenschap, dat onlangs een actiegroep van veronturste wetenschappers in het leven heeft doen roepen: economisch rendement staat steeds meer voorop. Hoogleraren moeten zichzelf zoveel mogelijk financieren en het bedrijfsleven moet er concreet iets aan hebben, anders heeft het geen nut. Vandaar dat sommige zeer concrete projecten van Wageningen goed sco-

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terechtkwam*

ren, met namen als 'de innoverende groentespecialist'. Kijk: daar kopen ze op de Albert Cuyyp tenminste wat voor.

De universiteit is door de afbraak van de staat steeds meer afhankelijk van de derde geldstroom gemaakt, lees: van het bedrijfsleven. Dat zet de onafhankelijkheid van onderzoekers onder druk, omdat Shell of KLM natuurlijk niet graag een studie financiert waaruit blijkt dat men er een puinhoop van maakt. Dat zou men zelfs bij de VVD moeten kunnen snappen. Maar misschien vindt men daar het idee dat men er bij de KLM of Shell überhaupt een puinhoop van zou *kunnen* maken, als zodanig al onbestaanbaar.

Of neem het omstreden onderwijsniveau, van basisscholen tot hogescholen. Als een onderwijsinstelling een op winst gericht bedrijf is, dan is output en niet inhoud cruciaal. Er moet productie en omzet gedraaid worden. Dat werkt sterk corrumperend, aangezien de 'opbrengst' in het onderwijs ook in belangrijke mate van de inzet en capaciteiten van de 'klant' afhangt. Zakken voor een tentamen bijvoorbeeld verlaagt het rendement — en waar afgaande op de evolutieeler de genetische vooruitgang van de mens zich toch niet in een dusdanig rap tempo voltrekt dat elk nieuw cohort leerlingen een IQ heeft dat tien punten hoger ligt dan dat van het voorgaande, gaan de eisen omlaag om de vastgestelde slagspercentages maar te halen, en gloort dus een nieuwe Inholland aan de horizon.

Een internationaal voorbeeld van de alles dominerende markt dan: winterspelen in het zomerse Sotsji, luchtig voetballen in het bloedhete Qatar. Dankzij inmiddels volslagen corrupte organisaties als het IOC en de FIFA, waar ook het financieel eigenbelang van de bestuurders en het marktdenken dominant zijn, is voor miljardairs mondiaal alles koopwaar geworden: men leze het stuk van Bob van den Bos — oud-D66-parlementariër, dus een liberaal — in de *Internationale Spectator* van december. Ook deze ontsporing is door de tijdgeest feitelijk gelegitimeerd.

Voor deze puinhopen draagt de VVD, als profeet van het marktdenken, een grote morele medeverantwoordelijkheid die zij nog steeds hardnekkig ontkent. Sterker: zij wil zelfs het probleem als zodanig nog steeds niet onder ogen zien; ook het stuk van Van Schie ademt in dat licht een onthutsend gebrek aan schuldbesef. Dat de VVD zowel in 2010 als in 2012, toen de desastreuze gevolgen van de door haar decennialang bepleite deregulering zichtbaar waren geworden, de grootste partij van Nederland werd, is dan ook een blamage — dat is alsof de CPN na de instorting van de Sovjet-Unie alsnog een winst van twintig zetels zou hebben geboekt. Het Duitse kiezersoordeel over de geestverwante FDP afgelopen herfst was terechter.

Beluister enkele partijprominenten op recente congressen. Het gaat niet over de belangen van burgers, het gaat over de belangen van bedrijven — en die zijn inmiddels vaak haaks op die van burgers komen te staan, omdat ook die bedrijven al te vaak de prooi van hedgefonds geworden zijn, voor wie ondernemen aan overnemen gelijk is komen te staan. De premier betoont regelmatig zijn medeleven met ondernemers die het nu moeilijk hebben en daardoor personeel hebben moeten ontslaan. Over de ontslagen werknemers geen woord.

Dat maakt ook Ruttes opmerking bij de dood van het Grote Idool van Onze Tijd op 5 december zo hypocriet: je kunt namelijk niet Thatcher — beschermvrouwe van Pinochet en andere criminele dictatoren — en Mandela tegelijk als lichtend voorbeeld noemen, zoals *NRC*-columnist Arjan van Veelen 12 december terecht constateerde.

Gevolg van het dominante marktdenken van de VVD, die nu achteraf ijlings probeert aan de goede zijde van de geschiedenis te belanden, was dat zij indertijd conform het toenmalige rechtse discours de ANC als een club verkapte communisten beschouwde en zich tegen alle maatregelen keerde die het Apartheidsregime mogelijk als onsympathiek op

Thomas von der Dunk *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam*

zou kunnen opvatten, omdat zulke maatregelen de Nederlandse handel zouden kunnen schaden. Misschien was dat laatste toen best een verdedigbaar standpunt, maar houd dan wel dertig jaar later je grote mond.

Het VVD-pleidooi van een overheid ten dienste van het bedrijfsleven leidt in de praktijk al snel tot een overheid die vooral met het bedrijfsleven verweven is, en dus tot een verving van de oude scheiding tussen publiek en privaat. Het is geen toeval dat juist de VVD inmiddels door zo veel corruptieschandalen geplaagd wordt (zeker: de anderen zijn niet immuun), omdat die zo makkelijk in het verlengde liggen van wat zijzelf propageert. Hooijmaijers mag die mores met zijn door zakenrelaties betaalde etentjes en wijnkelder wat extreem geïnterpreteerd hebben, maar hij had de kern van de neoliberale tijdgeest wel degelijk begrepen: 'De overheid moet een serviceloket zijn voor het bedrijfsleven' — ik citeer de oud-gedeputeerde in de *NRC* van 7 december. Zoals Sheila Sitalsing twee dagen later in de *Volkscrant* in een vernietigende reactie de kern van de mentale verrotting trefvend verwoordde: hij kon in zijn partij alleen maar zo hoog stijgen omdat zijn opvattingen in deze daar breed gedeeld werden, en de VVD er nog steeds niet echt het problematische van beseft. Een macher, een fixer voor het bedrijfsleven — hoe en ten koste van wat, is secundair.

Oppermachtige zakenlobby's gaven als gevolg van deze mentaliteit niet alleen in Noord-Holland te vaak de toon aan. Daaraan maakt de VVD vanuit haar eenzijdige economische denken en marktfetisjisme gretig alles ondergeschikt: goed is, wat goed verdient. Dat Van Schie dit niet vermag te zien, zegt vooral iets over zijn eigen gebrek aan historisch benul — een halve eeuw geleden waren de politieke en maatschappelijke prioriteiten echt minder eenzijdig verdeeld.

Niet toevallig prijkt Wientjes nu al jarenlang bovenaan het lijstje van de machtigste niet-politici van Nederland, die in Rusland of

Indonesië nu liever geen gezeur over mensenrechten heeft net zomin als zijn voorgangers vroeger inzake Zuid-Afrika.

Ontwikkelingssamenwerking is intussen ondernemingsbelangenbehartiging geworden. In Brussel kan tabaksgigant Morris dankzij niet minder dan honderdzeventig betaalde lobbyisten elke Europese poging tot anti-rookwetgeving grotendeels tandeloos maken — daar kan geen kiezersinitiatief tegenop. Ook Europa is namelijk zo'n serviceloket voor het bedrijfsleven. In de woorden van de VVD-lijsttrekker bij de komende Europese verkiezingen: iets waar we geld mee kunnen verdienen. Lees ook het stuk van Michael Persson in de *Volkscrant* van 14 december over Nederland als claimparadijs voor multinationals, die ongewenste maatregelen als 'economisch schadelijk' bij de rechter aanvechten; bedrijfsbelangen ondermijnen, met steun van Nederland, democratisch genomen Europese besluiten. Bij het formuleren van strengere Europese regels voor de banken ligt VVD-fractie leider Zijlstra, getuige zijn opiniestuk in de *NRC* van 29 november, dan ook uiteraard dwars.

De burger, waar het echte liberalen ooit om te doen was, en de mogelijkheid van die burger om samen met andere vrije burgers mede met behulp van de staatsmacht de maatschappij naar eigen inzicht vorm te geven: die komt in het politieke verhaal van de VVD niet meer voor, omdat die partij inmiddels tot in het diepst van haar vezels door het neoliberale denken is geïnfecteerd. Mede daardoor is ook een aantal vanouds beschaafde Europese landen steeds minder ver verwijderd van een plutocratie naar Amerikaanse snit die in de gewraakte jaren zeventig nog slechts een veilig verre democratische nachtmerrie scheen. Het maakt de vraag voor de PvdA — die blijkens het *Van waarde*-rapport van de WBS wél weer meer aan de belangen van burgers wil hechten — wat zij met deze bedrijfsbelangenpartij in één regering doet, met de dag urgenter.

Het neoliberalisme bestaat — en hoe!

Neoliberaal beleid is vanaf de jaren tachtig dominant geworden via het IMF, de EU, maar ook via sociaal-democratische partijen in Europa. De huidige PvdA is niet zonder meer liberaal te noemen, maar het huidige kabinetsbeleid is dat wel.

ARJAN Vliegenthart

Senator en directeur van het wetenschappelijk bureau van de SP

VVD-ideoloog Patrick van Schie doet denken aan de wandelaar die verwonderd uitroept: 'Hoezo bos, er is geen bos, er zijn alleen maar bomen!' Voor Van Schie bestaat er geen overkoepelend neoliberalisme, hij onderkent slechts separate bomen van liberale oorsprong. En zo vergeet hij in zijn omschrijving van tal van substromingen van het liberalisme dat er wel degelijk een inhoudelijk en overkoepelend liberaal beleidsparadigma is.

Had Van Schie ervoor gekozen om zich eerst eens te verdiepen in hoe competente critici van de huidige dominante economische, politieke en maatschappelijke visie neoliberalisme definiëren in plaats van hier en daar wat te grasduinen, dan had hij zich de moeite van het schrijven van zijn artikel in het vorige nummer van *S&D* kunnen besparen.

Een goed beginpunt had bijvoorbeeld David Harvey's *A Brief History of Neoliberalism* kunnen zijn (Oxford University Press 2005) waarin in heldere bewoordingen uiteengezet wordt wat neoliberalisme is (en wat niet) en wat de historische wordingsgeschiedenis ervan is. Hij had het er niet mee eens hoeven te zijn, maar in ieder geval had hij zich een hel-

derder beeld kunnen verschaffen van wat deze 'nachtmerrie' nu daadwerkelijk behelst. Natuurlijk bestaan er verschillende visies op wat neoliberalisme is, net zozeer als er in het liberale huis verschillende visies bestaan op wat socialisme is. Dat doet echter niets af aan het feit dat het neoliberalisme wel degelijk in de praktijk voorkomt.

Ook het feit dat Friedman als een van de grondleggers van de neoliberale doctrine zichzelf niet liberaal wilde noemen, is geen argument. Adam Smith wist niet dat hij de grondlegger van het liberalisme zou worden. Ook Karl Marx noemde zich geen marxist. En Jezus kende het woord christen niet eens — dat moest nog uitgevonden worden. Het is aan de vruchten dat men de boom herkent en ze kan duiden als behorend tot een ideologie. Die ideologie ontkennen in plaats van onderkennen — en waar nodig nuanceren — is een wel erg vreemde manoeuvre van een van de ideologen van de hedendaagse VVD. Ik zeg hem: het neoliberalisme bestaat — en hoe! Geen studeerkamerwijsheid maar een ideologie die praktische toepassing vindt en een groot deel van ons politieke denken en hande-

Arjan Vliegthart *Het neoliberalisme bestaat – en hoe!*

len in haar greep heeft. Willen we ons ervan verlossen – dat lijkt mij een goed idee – dan zullen we haar eerst moeten analyseren in plaats van negeren.

Neoliberalisme als een ideologisch en historisch verschijnsel

Historisch gezien is het neoliberalisme vooral een reactie op de problemen van het keynesiaanse model dat na de Tweede Wereldoorlog dominant was in West-Europa en, zij het in mindere mate, de Verenigde Staten. De lessen van de crisis van de jaren dertig en de daarop volgende verschrikkingen van fascisme hadden bij de heersende beleidsmakers in deze landen tot de conclusie geleid dat het *laissez faire*-kapitalisme niet (langer) in staat was om duurzame economische en maatschappelijke stabiliteit te bewerkstelligen. Daarom kozen zij voor een beleid waarin het kapitalisme de economische grondslag bleef maar de staat een substantiële invloed mocht verwerven in het economisch verkeer, onder andere door het in staats eigendom houden van een aantal vitale sectoren in de economie, een anticyclisch begrotingsbeleid en de gestage opbouw van een sociale verzorgingsstaat. Deze arrangementen werden – soms morrend, doorgaans loyaal – gesteund door werkgevers en werknemers die op basis van redelijke gelijkwaardigheid compromissen hadden gesloten die het staatsbeleid in deze richting ondersteunden.

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw kwam dit ‘kapitalisme met een menselijk gezicht’ steeds meer in de problemen. Dalende groeipercentages, stijgende werkloosheid, de oliecrisis en het fenomeen ‘stagflatie’ – een combinatie van economische stagnatie en inflatie, die in het keynesiaanse model onmogelijk werd gedacht – brachten het naoorlogse compromis tot wankelen. De radicale koerswending die het Westen onder leiding van Margaret Thatcher en Ronald Reagan inzette, betekende het begin van een radicaal

ander beleid. Kort gezegd kwam dit neer op een herziening van de rol van de staat, die zich zoveel mogelijk zou moeten terugtrekken uit het economische leven.

De staat was in deze visie geen deel van de oplossing maar de voornaamste oorzaak van het probleem van een stagnerende economie. Staatsbedrijven dienden te worden verkocht. De tucht van de markt moest ook gevoerd worden over sectoren die tot die tijd bewust buiten de private economie waren gehouden: energie, grondstoffen, de post, telefonie, zorg, onderwijs en de woningbouw. Het monetair beleid diende voortaan slechts tot doel te hebben de inflatie binnen de perken te houden.

De financiële markten, sinds Bretton Woods stevig nationaal en internationaal gereguleerd, dienden voortaan vrij spel te krijgen. Hoe meer economische vrijheid voor individuen, hoe groter het nut voor ons allemaal. Adam Smiths theorie, na de oorlog stevig opgeborgen, kon uit de mottenballen en in vernieuwde, neoliberale vorm aan de wereld worden verkondigd – en opgelegd.

In de jaren tachtig werd neoliberal beleid gaandeweg dominant in Europa en de rest van de wereld. Internationale instellingen zoals het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank schoeiden hun standaardpakket van aanbevelingen en condities bij hulpoperaties op deze leest. De val van het communisme in Oost-Europa en de Sovjet-Unie – waarin het kapitalisme uitgeschakeld was geweest ten gunste van een alles dominerende staat – maakte daar plotsklaps de weg vrij voor een *shock therapy* op neoliberale leest, wat leidde tot de wildste vormen van een losgelaten kapitalisme. Ondertussen verlegde de Europese Unie met het Verdrag van Maastricht haar koers ook, daartoe mede geïnspireerd door eerdere voorstellen van voorzitter Jacques Delors van de Europese Commissie. Van een internationale samenwerkingsorganisatie zonder direct economisch model die veeleer was gericht op het bewaren van de vrede in West-Europa door grensoverschrijdende eco-

Arjan Vliegthart *Het neoliberalisme bestaat — en hoe!*

nomische samenwerking, verwerd zij tot een supranationale organisatie die ruim baan maakte voor ontwikkeling en implementatie van neoliberaal beleid in de lidstaten — die na ‘Maastricht’ in aantal flink toenamen.

Door Maastricht kon de ontwikkeling van een grenzeloze aaneengesloten markt vaart krijgen, waarop alles van waarde in principe verhandeld zou moeten kunnen worden en ten behoeve waarvan de deur werd opengezet voor een allesomvattende markt, één munt, één monetair en budgettair beleid — en tot slotte één politieke unie, in het grootste deel van Europa.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat binnen het neoliberale paradigma landen en organisaties hun eigen variant van het neoliberale beleid kozen, mede ingegeven door de eigen institutionele inrichting en geschiedenis. Dit maakt de neoliberale ideologie echter niet ‘warrig’, zoals Van Schie lijkt te beweren: ook het communisme kende in Polen, Hongarije, Tsjechoslowakije en de Sovjet-Unie verschillende uitingen. Het gaat om de overheersende trend waarbij markten economische — en morele — superioriteit wordt gegeven boven overheidsoptreden en waarbij de belangen van het (vooral financiële) kapitaal gelijk worden gesteld aan het algemeen belang.¹

Het neoliberalisme in Nederland

Ook in Nederland maakte het neoliberalisme sinds de jaren tachtig zijn opgang. Aanvankelijk ingegeven door een oplopend financieringsstekort en een groeiende staatsschuld werd vanaf het eerste kabinet-Lubbers, als was het een onontkoombare vanzelfsprekendheid (‘no nonsense’), een begin gemaakt met de privatisering van telefonie en post, terwijl staatsbedrijven als DSM werden verkocht en steun aan noodlijdende industrieën, zoals de scheepsbouw, werd stopgezet. In de jaren daarna werd dit neoliberale paradigma nog prominenter toen tijdens de parase kabinet-

ten marktwerking als nieuw uitgangspunt werd gekozen. ‘Zowel de Nederlandse overheid als internationale organisaties als de OESO en het IMF stelden dat de Nederlandse economie onder haar kunnen presteerde en tot een hogere groei zou kunnen komen als marktwerking en privaat initiatief meer zouden worden gestimuleerd. Vanaf dat moment werd marktwerking een beleidsprioriteit’, zoals de onderzoekscommissie van Eerste Kamer naar de besluitvorming rond privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten afgelopen jaar concludeerde.²

De crisis die in 2008 uitbrak was in veel opzichten een crisis van het neoliberalisme

Opmerkelijk is daarbij zonder meer de rol van de Nederlandse sociaal-democratie. Ook de PvdA maakte sinds de tweede helft van de jaren tachtig het neoliberale beleidsparadigma steeds meer tot uitgangspunt van haar eigen standpunten. Niet voor niets rubriceert Arie van der Zwan in zijn boek *Van Drees tot Bos* de jaren negentig als ‘de triomf van het kapitalisme en het afschudden van de ideologische veren’, waarbij de PvdA ‘een fundamentele koerswijziging’ doormaakte in ‘waar de PvdA stond en waarvoor ze stond.’³

Er is veel gezegd over de Den Uyl-lezing van Kok waarin hij sprak van het afschudden van de ideologische veren, zowel ten goede als ten kwade. Duidelijk is wel dat in deze periode de Nederlandse sociaal-democratie haar koers verlegde en het primaat van de economie accepteerde voor het politieke handelen. Na de teleurstelling dat het tweede kabinet-Den Uyl er nooit gekomen was, maar wel lange vruchteloze jaren in de oppositie was gezeten, won het pragmatisme het van het idealisme en de soci-

Arjan Vliegthart *Het neoliberalisme bestaat – en hoe!*

aal-democratische uitgangspunten. Dat ging niet zonder slag of stoot en de heroriëntatie was niet van de ene op de andere dag voltooid, maar Bolkestein had midden jaren negentig wel degelijk gelijk toen het hij stelde dat ‘ieder een behalve Jan Marijnissen van de SP’ liberaal was geworden. Inmiddels is het een gegeven dat Nederland nog slechts één partij in het parlement heeft die zichzelf socialistisch noemt, in naam en in opvatting. Het goede nieuws is dan weer dat die partij een aanzienlijke omvang heeft verworven en volgens onderzoek een nog veel groter potentieel heeft.

De koerswijziging van de PvdA sinds het begin van de jaren negentig past in een bredere Europese trend. Mede ingegeven door een gevoel van triomfalisme door de val van het staatsocialisme en de door onder meer Francis Fukuyama uitgeroepen overwinning van het liberalisme, zocht de Europese sociaal-democratie haar heil in de Derde Weg. Ik noemde Jacques Delors al, de voormalige sociaal-democratische minister van economie en financiën onder François Mitterrand, die eind jaren tachtig de voorbereidende werkzaamheden in Brussel deed voor de neoliberale ontsluiting van de Europese Unie. In Groot-Brittannië zette Tony Blair de lijn van Thatcher door en gaf ruim baan aan de Londense City, terwijl onder Gerhard Schröder in Duitsland de verzorgingsstaat op neoliberale leest hardhandig werd hervormd via het zogenaamde Hartz IV-pakket. In beide landen nam de inkomensongelijkheid toe, terwijl ook de vermogensverdeling steeds schever werd.

Ook in deze landen gold dat de bekentenis tot het neoliberalisme door de sociaal-democratie niet zonder slag of stoot ging. In Duitsland leidde de ideologische en praktische keuze tot de opkomst van een blijvend links alternatief, Die Linke. In Groot-Brittannië verloor de sociaal-democratische achterban het vertrouwen in Blair (Blair = Bliar) waardoor de Tories weer aan de macht konden komen. Er blijft altijd iets wringen tussen de historische opgave van links om het kapitalisme aan

banden te leggen en het neoliberale beleid dat ruim baan geeft aan markten en het individu – waarbij de sociaal-democratie hooguit en marge nog iets kan doen aan sommige van de meeste schrijnende uitkomsten van dit beleid.

Het neoliberalisme en de crisis

De financiële crisis die in 2008 uitbrak was in veel opzichten een crisis van het neoliberalisme. De wereldwijde schandalen rond verschillende grote banken ging lijnrecht in tegen het heersende neoliberale gedachtegoed dat het algemeen belang het beste zou zijn gediend met een zo vrij mogelijk financieel verkeer en zoveel mogelijk speelruimte voor de financiële sector. Het is dan ook niet zonder enige ironie dat nu juist de staat op mocht draaien voor de redding van de financiële instellingen. Daarmee werden private schulden publiek en werd Europa in een economische crisis gestort waarvan de gevolgen dagelijks te merken zijn.

De vrijheid van de wolven is de dood van de lammeren geworden. De economische terugval kost banen en belastingopbrengsten, die beide tot verarming van de staat en zijn instituties leiden, waarna met draconische bezuinigingen in de samenleving de afbraak van de sociale verzorgingsstaat en de ombouw naar een neoliberale participatiemaatschappij meer en meer gestalte krijgen. De ideologisch gemotiveerde bezuinigingen – waarin de staat als hoofdschuldige voor de economische en financiële problemen wordt aangewezen – tasten op hun beurt de economische groei aan en doen daarmee, zeker omdat ze vrijwel Europa-breed en gelijktijdig worden doorgevoerd, de werkloosheid verder toenemen, de belastingopbrengsten verder dalen en de sanering van de samenleving verder voortgaan, als in een vicieuze cirkel.

Het neoliberale gedachtegoed heeft door de crisis belangrijke ideologische deuken opgelopen. Zeker binnen links wordt er inmid-

Arjan Vliegthart *Het neoliberalisme bestaat — en hoe!*

dels een duidelijke en eenduidige relatie gelegd tussen de crisis en de onder druk staande verzorgingsstaat enerzijds en het neoliberalisme anderzijds. Dat gold niet alleen voor de SP, waarvan men het mocht verwachten gezien het in 1999 geformuleerde beginselprogramma *Heel de mens*, waarin het neoliberalisme en de dreiging ervan voor het welzijn van de wereld vroegtijdig werden gehegeld, maar ook voor de PvdA. In zijn Den Uyl-lezing uit 2010 nam Wouter Bos — ooit sterk gecharmeerd door Blair — afstand van de Derde Weg 'die vast liep in het moderne kapitalisme', terwijl Job Cohen kort na zijn aantreden als partijleider in de Van der Wielen-lezing liet weten dat 'een allesomvattende dominantie van de neoliberale vrije markt ideologie die vergaande deregulering van markten voorstond' één van de hoofdoorzaken van de crisis was, een lijn die hij tijdens zijn partijleiderschap voortzette. En ook in *Van waarde* wordt een hard oordeel geveld over het neoliberalisme: 'De grote veranderingen van de afgelopen decennia zijn niet goed opgevangen. De neoliberale leest waarop de economie werd geschoeid, heeft geleid tot ongecontroleerde financiële markten, groeiende ongelijkheid, bestaansonzekerheid en slecht werk... Nederland moet worden heruitgevonden.'⁴

Tussen woord en daad bestaat echter het nodige licht als het gaat om de relatie tussen de sociaal-democratie en het neoliberalisme. Want hoewel het neoliberale beleid de afgelopen jaren werd afgezworen, vaart het kabinet-Rutte II een goeddeels neoliberale koers. Neem nu het voorbeeld van de beursgang van ABN Amro. Het PvdA-verkiezingsprogramma was daarover heel helder: ABN gaat niet naar de beurs. Sterker nog, de PvdA prees het tegen wil en dank ontstane bankstelsel als een mengsel van een private bank, een corporatistische bank en een bank in staatshanden. Dat moest zo blijven.⁵ Binnen een jaar na aantreden van het kabinet-Rutte werd echter besloten om ABN naar de beurs te brengen omdat, in de woorden van minister Dijsselboem, dat

'de beste optie' is. Over hoe deze knieval voor de markt en haar vermeende superioriteit ten opzichte van andere *governance*-modellen vanuit sociaal-democratisch perspectief moet worden begrepen, heeft nog geen enkele prominent PvdA-lid zich geuit.

Ook in relatie tot het op neoliberale leest geschoeide Europese saneringsbeleid is een onoverbrugbare spanning tussen woord en daad zichtbaar.⁶ 'Er zijn regels in Brussel om de 3%-norm te versoepelen', stelde Samsom in de aanloop naar de verkiezingen in Buitenhof, om een halfjaar later in hetzelfde programma doodleuk het tegenovergestelde te stellen: 'Nederland heeft zich gebonden aan de 3%-norm en dat blijft zo.'

Op dit terrein wordt het niet duidelijk waarom het sociaal-democratische programma werd ingeruild voor liberaal bezuinigingsbeleid. Evenmin klonk er enige verontwaardiging toen minister Dijsselbloem op Kamervragen over de mogelijke privatisering van de watervoorzieningen in Zuid-Europa onder druk van de Europese Unie, antwoordde dat privatiseringen mogelijk 'het potentieel herbergen om de efficiëntie van bedrijven en in breder perspectief het concurrentievermogen van de economie als geheel te vergroten'. Het zijn allemaal politieke standpunten die ingenomen mogen worden, maar ze vragen wel om uitleg vanuit sociaal-democratisch perspectief. En het is die uitleg die op dit moment vanuit PvdA-kringen toch echt ontbreekt.

Neoliberalisme als teleurstelling

Terecht stelt Van Schie dat SP'ers het woord liberaal regelmatig in de mond nemen. En ja, het is zonder enige twijfel geen compliment wanneer ze dat doen. Maar dat het concept slechts een scheldwoord zou zijn, doet onrecht aan de analyse die mijn partij als eerste politieke stroming van het huidige tijdsgewricht maakte. Een 'schandalig verwijt' is het evenmin. Het is voor alles een nieuwe ideologie, geënt op een eerder voorbeeld, vandaar

Arjan Vliegthart *Het neoliberalisme bestaat – en hoe!*

neoliberalisme, die de afgelopen decennia ons politieke denken en handelen zo is gaan domineren dat het Van Schie klaarblijkelijk is ontgaan dat het er is. Laat hem echter even het begrip neoliberalisme op Google ingeven: 8,5 miljoen hits in 0,16 seconden. Dat zijn – ter willekeurige vergelijking – bijna vier keer zoveel hits, in de helft van de tijd, als ‘Mark Rutte’ oplevert. Terwijl diens bestaan door Van Schie niet geloofend zal worden.

Ere wie ere toekomt: het is de VVD die de ware hoedster van het neoliberalisme in Nederland is. Dat verklaart wellicht waarom veel VVD’ers weinig hechten aan de ‘neo’-etikettering van hun ideologie. Maar tussen Milton Friedman en Adam Smith kan nu eenmaal geen eenvoudig = teken worden geplaatst. Wanneer sommige SP’ers het ook over sommige PvdA’ers als ‘neoliberalen’ hebben (wat een begrijpelijke maar ietwat slordige aanduiding is, de zaak is complexer), dan is het vanwege een gevoel van teleurstelling dat een

politieke partij die in veel opzichten inhoudelijk zo verwant is aan de eigen partij (lees er het laatste verkiezingsprogramma en de verkiezingsspeeches van Diederik Samsom maar op na) haar eigen ideologische uitgangspunten niet in beleid kan of wil omzetten.

Dat was zo toen Jan Marijnissen in de jaren negentig het beleid van de paarse kabinetten van Wim Kok bekritiseerde en dat is onverminderd het geval wanneer vandaag de dag de PvdA niet in staat is of niet bereid is om een einde te maken aan ‘rechtse rotbeleid’ waartegen de huidige PvdA-voorman Diederik Samsom samen met mijn partijleider Emile Roemer nog maar iets meer dan een jaar te hoop liep. De brede teleurstelling in linkse kringen over het huidige in essentie rechtse, neoliberale beleid, zichtbaar in alle opinieonderzoeken, zou een eyeopener moeten zijn voor de PvdA-leiding. Als dat niet gebeurt, zal een aanzienlijk deel van de PvdA-achterban zijn ogen op een ander richten.

Noten

- 1 Zie voor een overzicht van hoe het neoliberalisme zich met behulp van transnationale organisaties als de EU, het IMF en de Wereldbank tot de dominante ideologie in Centraal-Europa maakte: Arjan Vliegthart (2009), *Transnational forces and Corporate Governance Regulation in Postsocialist Europe*, dissertatie, Vrije Universiteit.
- 2 Zie *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privati-*

- sering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Kamerstuk, Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C, B, p. 31. Het rapport zelf bevat een goed overzicht van de politieke besluitvorming rond privatisering in Nederland en hoe neoliberale uitgangspunten vooral onder Paars in woord en daad tot beleid werden gemaakt.
- 3 Arie van der Zwan, *Van Drees tot Bos. Zestig jaar succes en mislukking*, Uitgeverij Balans, p. 241.
- 4 Monika Sie Dhian Ho, *Van waarde*, Van Gennep/WBS:

- Amsterdam 2013, p. 109.
- 5 Zie het PvdA Bankenplan <http://www.pvda.nl/data/catalog/13/3734/4/PvdA-plan%20financi%C3%ABle%20sector.pdf>
- 6 Het voert hier te ver om het neoliberale karakter van de aanpak van Europese Unie uit de doeken te doen. Veel helderder dan de bijdrage van Bastiaan van Apeldoorn in *S&D* 2013/2, *Van Rompey's weg is de onze niet*, zou ik het sowieso niet kunnen beschrijven.

Neoliberalisme in drie bedrijven

Neoliberalen een hersenspinsel van sociaal-democraten?
Een historisch lesje neoliberalisme in drie bedrijven.

NAOMI WOLTRING

Zelfstandig onderzoeker en uitvoerend secretaris van Zingeving.net

Na de beurscrash van 1929 waren liberalen wereldwijd in verwarring. De ongebreidelde vrije markt leidde tot een crisis die zijn weerga niet kende. Wat nu? Er was dringend een nieuwe visie op liberalisme nodig. De kiemen hiervoor dienden zich in de jaren twintig op verschillende plekken in Europa aan. Onder meer in Frankrijk, Engeland¹, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland probeerden liberalen een nieuwe visie op economie en politiek te formuleren. Die visie werd gekenmerkt door een nadruk op staatsregulering die het mogelijk moest maken dat de onzichtbare hand in de vrije markt zijn werk deed. De term neoliberalisme werd waarschijnlijk voor het eerst gebruikt in 1925 in een boek van de Zwitserse econoom Hans Honegger.² In de jaren dertig raakte de term in Frankrijk in zwang na een seminar met de Amerikaanse journalist Walter Lippmann (Colloque Walter Lippmann). Ook economen aan de linkerzijde van het spectrum gebruikten de term kortstondig. Net als nu was er toen geen algemeen gedeelde definitie van het begrip neoliberalisme. Uiteindelijk werd de term geclaimd door de Mont Pèlerin Society eind jaren veertig.

In 1947 trof een bont gezelschap van wetenschappers, zakenlieden en intellectuelen elkaar aan het Meer van Genève om een nieuwe

vorm van liberalisme uit te denken: neoliberalisme. Deze conferentie was het startschot voor het ontstaan van een internationale gemeenschap van wetenschappers, zakenlieden, journalisten, leden van denktanks en politici die de wereldwijde elite wilde overtuigen van het belang van neoliberale ideeën, daarbij financieel ondersteund door conservatieve Amerikaanse zakenmensen.³ 'The architects of the neoliberal thought collective have carefully connected and combined key spheres and institutions for the contest over hegemony: academia, the media, politics, and business.'⁴ Naar de plaats van de eerste bijeenkomst werd dit netwerk de Mont Pèlerin Society genoemd.

Binnen de Mont Pèlerin Society bleven de belangrijkste figuren uit de neoliberale scene elkaar treffen. We kunnen het denken binnen de Mont Pèlerin Society daarom als exemplarisch voor de ontwikkeling van het neoliberalisme beschouwen. Die ontwikkeling is in drie fases te schetsen: 1) ordoliberal consensus, 2) de opkomst van het Free Market Study Program en ten slotte 3) neoliberale consensus.

Ordoliberalisme

Tot halverwege de jaren vijftig kan de consensus binnen de Mont Pèlerin Society geken-

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

schetst worden als *ordoliberaal*. Duitse en Oostenrijkse liberalen waren in deze periode dominant. Om het verwarrend te maken: de Duitse school noemde zich ordoliberaal, de Oostenrijkse werd liberaal genoemd. Ze leken echter genoeg op elkaar om te kunnen zeggen dat de consensus ordoliberaal was.

Volgens Van Schie zijn er grote overeenkomsten tussen de ordoliberalen, de new liberals en sociaal-democraten. Maar dat is schijn. Ordoliberalen wilden inderdaad de economie reguleren. Het doel van die regulering was het mogelijk maken van 'de onzichtbare hand', ofwel marktwerking. De beurskrach had laten zien dat dat niet vanzelf ging. De ordoliberalen waren dus geen voorstander van 'laissez faire'. Hoewel deze Duitse en Oostenrijkse economen tegen laissez faire waren, hadden zij nog veel grotere bezwaren tegen economische planning door de staat. Daarvoor hadden zij twee redenen.

De eerste reden is dat zij meenden dat het niet mogelijk is dat de politiek het beter weet dan de markt. Het marktproces leidt uiteindelijk tot optimale uitkomsten en de politiek kan die met interventie alleen maar verstoren.⁵ Dit wordt wel de *wisdom of crowds* genoemd. De tweede reden is dat economische planning economische vrijheid inperkt, wat weer leidt tot inperking van politieke vrijheid. Dat de neoliberalen planning afwijzen, betekent echter niet dat de staat helemaal geen rol heeft te spelen in de economie.

Volgens de ordoliberalen was de taak van de economische wetenschap het in kaart brengen van de onderliggende principes van de economie. Aan die hand van die onderliggende principes moet de staat de economie zo inrichten dat marktprocessen hun heilzame werking kunnen verrichten. De staat doet dat met wetten en algemene principes die de markt vormgeven. De Oostenrijkse econoom Friedrich von Hayek (de eerste voorzitter van de Mont Pèlerin Society, van 1948 tot 1960) noemt dit het toepassen van de rechtsstaat op de economie. Staatsinterventie werd geaccep-

teerd zolang zij als doel had economische problemen op te lossen en zolang zij niet een specifieke groep bevoordeelde.⁶ Om de markteconomie te organiseren moest de staat trustvorming en de macht van belangengroepen in de economie breken.

Hoewel sociale bescherming door de overheid ook als verstoring van de markt werd beschouwd, achtten de ordoliberalen het oplossen van de 'sociale kwestie' noodzakelijk voor een goed functionerende markteconomie. Het belangrijkste wat ordoliberalen on-

De overeenkomst tussen ordoliberalen, new liberals en sociaal-democraten is schijn

derscheidt van de latere Chicago School-neoliberalen is dat de ordoliberalen een *sociale* theorie van de economie ontwikkelden. De ordoliberalen erkenden het destructieve potentieel van de markteconomie en bekritiseerden de negatieve sociale effecten van 'ongebreedeld' kapitalisme en de desintegratie van de moderne maatschappij. Zij vonden het een slechte ontwikkeling dat de in hun ogen van nature gelaagde en elitistische samenleving en de conservatief-christelijke cultuur ondermijnd werden. Zonder deze cultuur kon het kapitalisme niet goed gedijen. Deze cultuur moest namelijk tegenwicht bieden aan de markt. Wanneer de staat de voorwaarden voor de markteconomie niet organiseert, werkt de markt niet automatisch goed en dat kan voor sociale problemen en armoede zorgen. Vanwege het destructieve potentieel van de markteconomie beschouwden de ordoliberalen stabiliteit en zekerheid voor de arbeidersklasse als noodzakelijke voorwaarden voor het veiligstellen van de markteconomie. De oplos-

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

sing van socialisten — staatsinterventie en planning — wezen de ordoliberalen echter af.⁷

In plaats daarvan wilden zij een 'sociale markteconomie' vormgeven. Daar bedoelden zij iets anders mee dan wij heden ten dage doen. Als de markt zijn werk goed doet (wat door de staat gegarandeerd wordt), als er sociale zekerheid gegarandeerd wordt middels verzekeringsmechanismen (het toepassen van marktprincipes op het sociale domein) en als er een sociaal vangnet is van familie en gemeenschap, is een universele welvaartsstaat niet nodig omdat er een sociale markteconomie is. Het idee achter de sociale markteconomie was dat *met* de markt waarden *tegen* de markt gecreëerd moesten worden.⁸

Voor ordoliberalen was het doel van de staat het bevorderen van de economische vrijheid. Dat doet de staat door zowel de markt als de maatschappij te reguleren en te organiseren volgens de principes van competitie. De economische wetenschap levert de kennis die daarvoor nodig is. De economische principes worden in wetten vevat met als doel een maatschappij gebaseerd op competitie: de *enterprise society*, een maatschappij die onderworpen is aan de dynamiek van productie. Deze *enterprise society* wordt bewoond door de *homo economicus*, de ondernemende en producerende mens. Hoe meer ondernemingen er komen, hoe meer frictie er tussen deze ondernemingen kan ontstaan. Dit leidt mogelijk tot disputen. Deze disputen worden door de rechterlijke macht opgelost, wat leidt tot een juridisering en dus formalisering van de samenleving. De door Van Schie geschetste contradictie tussen vrije markt en regulering is dus geen denkfout van linkse mensen maar een leesfout van rechtse mensen: de tegenstelling maakt een belangrijk onderdeel uit van het ordoliberaal denken.

Eind jaren vijftig besluiten de neoliberalen van de Mont Pèlerin Society de term liberaal niet meer te gebruiken. Daarvoor deden ze dat wel. Zo schreef Milton Friedman het artikel *Neo-Liberalism and its Prospects*,⁹ waarin

hij de contouren van een liberaal programma schetst. Eind jaren vijftig willen de neoliberalen van de Mont Pèlerin Society het doen lijken alsof hun visie op economie en staat naadloos aansluit bij de traditie van het klassieke liberalisme (*quod non*).¹⁰ Dat neoliberalen de term liberaal vanaf eind jaren vijftig niet meer gebruiken, leidt tot de verkeerde veronderstelling (ook bij Van Schie) dat het neoliberalisme dan wel niet zal bestaan. Het was een strategische keuze om de term los te laten om zo het verschil met vroegere stromingen van het liberalisme aan het zicht te onttrekken.

Free Market Study Program

Ook de belangrijkste wegbereiders van het Free Market Study Program aan de Chicago School of Economics — het latere bastion van het neoliberalisme — deelden in de ordoliberaale consensus. De oprichters van dit programma waren ordoliberaal of klassiek liberaal geïnspireerd. Vanaf halverwege de jaren vijftig kwam onder hun leiding een andere tak van het neoliberalisme op die ook binnen de Mont Pèlerin Society dominant werd.¹¹ Deze stroming vertoonde sterke continuïteit met het vooroorlogse neoliberalisme, met name met de Oostenrijkse school, zowel qua theorieën als qua personen, maar was minder conservatief en romantisch, en werd gekenmerkt door een 'engineering-mentaliteit', een geloof in de maakbaarheid van de markt en de liberale samenleving.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog vertrok Friedrich von Hayek naar de London School of Economics. Hayek droeg voor de Tweede Wereldoorlog bij aan de ontwikkeling van het Oostenrijkse neoliberalisme. Hij werd ook een belangrijke vormgever van het naoorlogse neoliberalisme. In 1944 bracht hij zijn boek *The Road to Serfdom* uit, waarvan de belangrijkste stelling is dat economische planning tot politieke onvrijheid leidt. Hayek zegt niet dat dit onvermijdelijk is, maar wel dat het vaak ge-

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

beurt.¹² Het boek was toegespitst op een Brits publiek, maar werd ook in de Verenigde Staten met interesse ontvangen. Het was echter niet Amerikaans genoeg om daar echt aan te slaan. Het conservatieve Amerikaanse Volker Fund vond de boodschap van het boek van groot belang voor het in de Koude Oorlog verwikkelde Amerika en bleek bereid om een onderzoeksschool te bekostigen waar een Amerikaanse versie van *The Road to Serfdom* geschreven zou kunnen worden.¹³ Hayek werd de belangrijkste aanjager van de totstandkoming van deze onderzoeksschool – het Free Market Study Program aan de universiteit van Chicago.

Het Volker Fund had grote invloed op de onderzoeksagenda van het Free Market Study. Het doel van het Free Market Study Program was politiek en paste uitstekend in het koudeoorlogsdenken – waarschuwen voor staatsinmenging en socialisme. Er waren voor de Amerikaanse versie wel flinke aanpassingen nodig van Hayeks oorspronkelijke argumentatie in *The Road to Serfdom*. Het naoorlogse Amerika kende zowel een sterke staat als machtige bedrijven die geen problemen hadden met trustvorming en machtsconcentratie, terwijl Hayek dat onwenselijk vond.¹⁴

Uiteindelijk was het niet Hayek die het boek schreef waar het Free Market Study Program voor was opgericht, maar Milton Friedman. In *Capitalism and Freedom* stelt Friedman net als Hayek eerder dat overheidsingrijpen in de economie tot slavernij leidt. Friedman gaat echter veel verder dan Hayek. Voor Friedman zijn de belangrijkste spelers op de markt grote bedrijven, niet individuen die hun eigen belang nastreven. Bedrijven hoeven alleen maar rekening te houden met hun aandeelhouders (*shareholders*), niet met andere belanghebbenden (*stakeholders*). ‘The social responsibility of business is to increase its profits’, zou hij in een beroemd geworden artikel stellen.¹⁵

In *Capitalism and Freedom* waarschuwt Friedman voor overheidsingrijpen. Tegelijk pleit hij ervoor dat alleen via het overtuigen van mensen veranderingen tot stand gebracht

mogen worden.¹⁶ Maar dat stemgedrag een uitdrukking is van een overtuiging en dat politici daarom een mandaat kunnen hebben om met staatsprogramma’s sociale veranderingen te bewerkstelligen, past niet in het vocabulaire van Friedman. Blijkbaar kan alleen consumentengedrag overtuigingen uitdrukken. Om ervoor te zorgen dat consumentengedrag de uitdrukking wordt van alles, mogen staatsprogramma’s geen sociale veranderingen meer bewerkstelligen. Dat kan dus alleen gebeuren in een neoliberale staat. Die moet daarom gesticht worden, ook al willen mensen dat niet. Het neoliberalisme is daarmee antidemocratisch.¹⁷

Hayek adviseerde Thatcher een economie à la Pinochet in te voeren

De Chicago School had twee belangrijke intellectuele tegenstrevers. In Europa en de VS waren dat keynesianen, in Latijns-Amerika waren dat aanhangers van de ontwikkelings-economie. Keynesianen zijn voorstanders van contracyclisch beleid: bezuinigen in tijden van voorspoed, investeren in tijden van economische tegenspoed. Aanhangers van de ontwikkelingseconomie gaan ervan uit dat economische ontwikkeling door de staat bevorderd moet worden, omdat ontwikkelingslanden afhankelijk blijven van (en worden gehouden door) ontwikkelde landen. Dat was zowel de Amerikaanse regering als de Chicago School een doorn in het oog. Niet toevallig werd de Chicago School geselecteerd om een uitwisselingsprogramma met Chileense studenten uit te voeren: hierin moest Chileense economiestudenten de fundamenteën van de vrijemarkteconomie bijgebracht worden. Tussen 1957 en 1970 behaalden honderd Chileense

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

studenten (de zogenaamde Chicago Boys) hun graad aan de Chicago School, bekostigd door Amerikaanse stichtingen en de Amerikaanse overheid.¹⁸ Op deze manier werd het neoliberale gedachtegoed van de Chicago School overgebracht naar het Latijns-Amerikaanse continent.

De Chileense Chicago Boys stonden klaar om een vrije markt naar het model van de Chicago School in te voeren toen generaal Augusto Pinochet in 1973 in Chili een coup pleegde. Milton Friedman (van 1970-1972 voorzitter van de Mont Pèlerin Society) adviseerde Pinochet over het inrichten van de Chileense economie. Het invoeren van een volledig nieuw economisch systeem, of dat nu op socialistische of op neoliberale leest geschiedt, is natuurlijk maakbaarheid ten top. Ook Hayek bleef gek genoeg niet gevrijwaard van de engineering-mentaliteit van Friedman. Hij was diep onder de indruk van de neoliberale revolutie van Pinochet en adviseerde Margaret Thatcher soortgelijk beleid door te voeren in Groot-Brittannië. Thatcher weigerde, omdat dat democratisch onaanvaardbaar zou zijn.¹⁹

Volgens Van Schie moeten we Hayek even loskoppelen van zijn adviezen aan Thatcher om een economie à la Pinochet in te voeren. Ik erken graag dat Hayek veel meer geschreven heeft dan dat, en ook dat hij, juist omdat hij zo veel geschreven heeft, moeilijk in een hokje te plaatsen is. En in de begintijd van zijn voorzitterschap was binnen de Mont Pèlerin Society vooral het ordoliberal denken dominant, niet het friedmaniaanse *diehard*-neoliberalisme. Maar later lijkt hij dat dus toch omarmd te hebben.

Later in zijn carrière publiceerde Friedman een boek met dezelfde strekking als *Capitalism and Freedom*, dat nog invloedrijker werd: *Free to Choose*. Van dit boek is een tv-serie gemaakt met dezelfde titel die Friedmans gedachtegoed populariseerde. De titel dekt niet de lading van Friedmans argumentatie. Hij reduceert vrijheid tot de keuzevrijheid van consumenten op de vrije markt. Hij typeert de

vrije markt als waarlijk democratisch: iedereen kan naar gelang zijn koopkracht kopen wat hij wil en omdat ieder dat aan de hand van zijn koopkracht kan doen, wordt niemand door de meerderheid gedwongen tot andere keuzes. Met deze typering van de vrije markt als democratie gaat hij volledig voorbij aan het feit dat in een democratie iedereen evenveel stemrecht heeft en dat je niet meer politieke rechten kan erven of verkrijgen. Iedereen heeft gelijke rechten. In de markt kan dat nooit het geval zijn — daar telt de dikste portemonnee.

Neoliberale consensus

Vanaf de jaren zeventig werden neoliberale denkbeelden in Europa en de Verenigde Staten steeds meer omarmd. In Groot-Brittannië komt Margaret Thatcher aan de macht, in de Verenigde Staten wordt Ronald Reagan president. Beiden waren erg onder de indruk van de successen van het neoliberalisme in Chili en staken hun ontzag voor Hayek en Friedman niet onder stoelen of banken.²⁰ Onder hun leiderschap werd het neoliberalisme steeds invloedrijker. De Chicago School-neoliberalen hadden een politiek vehikel gevonden.

In Groot-Brittannië wordt vanaf de jaren tachtig eerst onder leiding van Thatcher, later onder leiding van Major, Blair en Brown, een programma ingevoerd met sterk neoliberale trekken. Simon Jenkins beschrijft dit in zijn boek *Thatcher and Sons* (2007) als een revolutie in de publieke sector. Deze revolutie bestond uit drie delen:

- 1 privatisering, deregulering, lagere belastingen, hervormingen op de arbeidsmarkt, versterking van competitie;
- 2 centralisering: de centrale overheid neemt allerlei taken van de lokale overheid over omdat de lokale overheid verkwistend en niet professioneel zou zijn;
- 3 de minister-president en de minister van financiën trekken steeds meer macht naar zich toe.

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

Een belangrijk kenmerk van deze revolutie is dat het idee van de vrijemarktwerking ook op de overheid van toepassing moest zijn. Door publieke instanties te onderwerpen aan de tucht van de markt zouden zij geprikkeld worden om op efficiënte wijze goede output te leveren. De markt wordt dus tegen de overheid gebruikt om de publieke dienstverlening te verbeteren. Wanneer de overheid een dienst aan de markt overlaat, heeft ze er geen zeggenschap meer over. Om de kwaliteit van de dienstverlening te handhaven, intervieneert de overheid toch. Die interventie vindt plaats door overal protocollen voor te maken, alles meetbaar en gestandaardiseerd te maken. Jenkins spreekt van management op basis van tabellen en audits.²¹ Tegelijkertijd wantrouwt de centrale overheid de lokale overheid en gaat steeds meer centraliseren. De macht van de centrale overheid neemt daardoor sterk toe.

Thatcher en Reagan hingen een normatief neoliberalisme aan. Dat normatieve neoliberalisme normaliseerde en vond zijn weg naar de politieke instituties. Die werden op neoliberale grondslagen georganiseerd. New Labour en andere sociaal-democratische partijen hingen niet per se een normatief neoliberalisme aan, maar accepteerden neoliberale vooronderstellingen en voerden daarom de facto regelmatig liberaal beleid omdat alternatieven niet meer denkbaar waren.²²

Van Schie spreekt in zijn artikel over het neoliberalisme als een ideologie zonder aanhangers. Met Bart Tromp kunnen we een ideologie definiëren als de intellectuele inhoud waarop politieke stromingen hun politiek

handelen, het vormgeven aan de toekomst, baseren.²³ Het neoliberalisme is echter niet duidelijk aan één bepaalde politieke stroming verbonden. Daarom wordt het neoliberalisme wel een verborgen ideologie of doctrine genoemd.²⁴ Als je neoliberalisme als ideologie beschouwt, zou je echter, in tegenstelling tot Van Schie, tot de conclusie moeten komen dat het juist wél invloed heeft, dat het ook effecten heeft buiten de 'nachtmerrie'.

De marxist Antonio Gramsci, waar ook *true blue* liberalen wel eens van gehoord zullen hebben, beschouwde ideologieën als het cement dat een maatschappelijke orde bijeenhield. Van een dominante of hegemoniale ideologie hoef je je niet eens bewust te zijn, zo vanzelfsprekend is die. Omdat het paradigma zo vanzelfsprekend is, worden er beleidsconsequenties aan verbonden en zijn alternatieven niet denkbaar. In de middeleeuwen werden heksen verbrand omdat men geloofde dat heksen bestonden (het voorbeeld is van Van Schie). Zelfs als er nu geen denkers of politici zijn die zichzelf als liberaal beschouwen, kan er wel door een neoliberale ideologie geïnspireerd beleid worden gevoerd. Om nog even bij Gramsci te blijven: zogenoemde organische intellectuelen kunnen proberen de dominantie van de hegemoniale ideologie te ondergraven, zoals bijvoorbeeld Paul Kalma, Thomas van der Dunk en Arjan Vliegthart pogen te doen in dit nummer. En zoals de 'ketter' die het bestaan van heksen ontkenen ook deden. In beide gevallen is de ideologie verkeerd, niet de bestrijders ervan.

Noten

1 Tot eind jaren twintig was in Engeland inderdaad het New Liberalism, zoals beschreven door Van Schie, in zwang. Onder invloed van het algemeen kiesrecht en de op-

komst van Labour was dat eind jaren twintig alweer zwaar ondermijnd. De liberalen in Engeland kregen toen meer aandacht voor economische dan voor politieke vrijheid en lieten de sociale hervormingen over aan Labour.

2 Plehwe, D. (2009), 'Introduction', in: Mirowski en Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Harvard: University Press, p. 10.

3 Bekende voorzitters van de

Naomi Woltring *Neoliberalisme in drie bedrijven*

- Mont Pèlerin Society waren onder anderen Friedrich von Hayek, Milton Friedman, James M. Buchanan en Gary Becker. Andere invloedrijke leden waren Frank Knight en Lionel Robbins. De denktanks Heritage Foundation, Institute of Economic Affairs en het American Enterprise Institute waren verbonden aan de Mont Pèlerin Society. De politici Ludwig Erhard (West-Duitse bondskanselier namens het CDU van 1963-1966) en Luigi Einaudi (econoom en president van Italië van 1948-1955, tevens grootvader van de pianist en componist Ludovico Einaudi) werden ook geaccepteerd als leden, evenals diverse journalisten van onder andere *Newsweek* en *Fortune*.
- 4 Plehwe, 2009, p. 22.
 - 5 Foucault, M. (2008), *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978-1979*, New York: Palgrave Macmillan, p. 173.
 - 6 Denord, F. (2009), 'French Neoliberalism and Its Divisions: from the Colloque Walter Lippman to the Fifth Republic', in: Mirowski en Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 49.
 - 7 Ptak, R. (2009), 'Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy', in: Mirowski en Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 103-105.
 - 8 Foucault, 2008, p. 242.
 - 9 Friedman, M., 'Neo-Liberalism and its Prospects', in: *Farmand*, 17 February 1951, pp. 89-93, http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/other_commentary/Farmand.02.17.1951.pdf.
 - 10 Mirowski, P. en D. Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 427.
 - 11 De non-profitorganisatie Mont Pèlerin Society stond formeel geregistreerd op een adres van de University of Chicago.
 - 12 Caldwell, B. (2004), *Hayek's challenge*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 239, p. 241.
 - 13 Het Volker Fund financierde en organiseerde ook een tour voor Hayek om zijn boek aan Amerikaanse universiteiten te bespreken.
 - 14 Van Horn, R. en P. Mirowski (2009), 'The Rise of the Chicago School of Economics and the Birth of Neoliberalism', in: Mirowski, P. en D. Plehwe (eds.) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 157.
 - 15 Friedman, M., 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits', in: *The New York Times Magazine* (13 september 1970).
 - 16 Friedman, M. (2002), *Capitalism and Freedom. Fortieth Anniversary Edition*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 201.
 - 17 Mirowski, 2009, p. 436.
 - 18 Klein, N. (2007), *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, Londen: Penguin Books / Allen Lane, pp. 59-61.
 - 19 Ibidem, pp. 131-132.
 - 20 Ibidem, p. 18.
 - 21 Jenkins, S. (2007), *Thatcher and Sons. A Revolution in Three Acts*, Londen: Penguin Books Ltd., pp. 195-197.
 - 22 Hay, C. (2004), 'The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism', in: *Economy and Society* 33 (4), pp. 500-527.
 - 23 Tromp, B. (1995), *De wetenschap der politiek*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden (derde druk), pp. 272-273.
 - 24 Brouwer, R. (2008), 'Vrijheid als ideologie. Een diagnose van de neoliberale samenleving', In: Bakker, T. en R. Brouwer (eds.) (2008), *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*, Utrecht: Uitgeverij IJzer, p. 51. Ook de benadering van de verborgen ideologie verheldert echter niet genoeg, omdat het neoliberalisme kenmerken heeft die niet onder het begrip ideologie thuis te brengen zijn. Zo heeft het neoliberalisme een specifieke opvatting over wat ware kennis is en die opvatting valt niet aan een ideologie te ontleenen. Ik heb er daarom voor gekozen over het neoliberalisme te spreken als een 'thought collective', een gemeenschap van gelijkgestemde mensen die politieke en filosofische ideeën delen (Mirowski, 2009, p. 5).

De rekening is verkeerd bezorgd

Een sociaal en houdbaar pensioenstelsel is alleen mogelijk als werkgevers en vermogensbeheerders ook bijdragen.

DAVID HOLLANDERS

Onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (Universiteit van Amsterdam)

De afgelopen jaren zijn de pensioenuitkeringen op allerlei manieren versoberd. De AOW-leeftijd is verhoogd en aanvullende pensioenen zijn de afgelopen vijf jaar door pensioenfondsen gekort, eerst door het uitblijven van indexatie, daarna ook door nominale kortingen. En dan is er nog het voorstel van dit kabinet om de fiscale facilitering van de pensioenopbouw te verminderen.

Versobering van onze pensioenen lijkt even ongemakkelijk als onvermijdelijk. Onvermijdelijk omdat de vergrijzing onverminderd doorgaat en omdat pensioenfondsen lagere dekkingsgraden hebben. Daar komt bij de EU-norm om het begrotingstekort onder de 3% te brengen, waar dit kabinet zich aan gecommitteerd heeft.

Ongemakkelijk omdat mensen met een laag- en middeninkomen door de maatregelen relatief zwaar getroffen worden. Mensen met een laag inkomen hebben doorgaans de minste mogelijkheden langer door te werken en hebben bij ontstentenis van eigen spaargeld het meeste last van het AOW-gat. De middeninkomens worden bovendien getroffen door de korting van hun aanvullend pensioen. Maar wat pijnlijk is, moet doorgevoerd worden — als het onvermijdelijk is.

Bij die onvermijdelijkheid van de kortingen op pensioenen vallen echter wel wat kant-

tekeningen te plaatsen. Ik doe dat door twee alternatieve voorstellen te bespreken en op hun merites te beoordelen. De voorstellen hebben betrekking op de aanvullende pensioenen.

Ook binnen de AOW zijn overigens maatregelen denkbaar die lagere inkomens meer ontzien dan nu gebeurt. Bijvoorbeeld door de AOW-leeftijd afhankelijk te maken van het aantal gewerkte jaren en/of van vermogensopbouw. Deze maatregelen zijn elders al uitgebreid besproken¹ en de discussie dienaangaande lijkt inmiddels beslecht, zowel binnen het kabinet als binnen de PvdA, vandaar dat ik daar in dit artikel niet verder op zal ingaan.

Aangezien elke euro slechts één keer uitgegeven kan worden, zullen er in de voorstellen die ik doe andere groepen moeten inleveren dan mensen met een laag inkomen. Dit zijn respectievelijk werkgevers (en a fortiori aandeelhouders) en vermogensbeheerders. Dit is, althans voor linkse partijen, over het algemeen weinig problematisch. Uiteraard is de vraag wel of de voorstellen behalve rechtvaardig ook economisch zinvol zijn. Ik meen van wel.

Voorstel één: laat werkgevers bijstorten

De afgelopen decennia zijn de pensioenpremies te laag geweest. Dat wil zeggen: de pre-

mies waren lager dan kostendekkend, in de betekenis die De Nederlandsche Bank (DNB) daaraan geeft.² Van Praag en Smith schatten dat er alleen al sinds 1995 € 100 mrd te weinig premie betaald is.³ Indien ook de periode 1980-1995 in acht genomen wordt, dan valt dit bedrag aanzienlijk hoger uit. Zouden de premies wel kostendekkend zijn geweest, dan zou de gemiddelde dekkingsgraad niet circa 105 zijn, zoals nu, maar circa 125. En dat is ruim voldoende om te indexeren.

Ook de overheid heeft in haar rol als werkgever te weinig premie afgedragen aan overheidspensioenfondsen ABP. Henk Kamp bevestigde dat, in de tijd dat hij nog minister van Sociale Zaken was: 'In de periode 1984 tot 1992 is de pensioenpremie voor overheids werknemers bij wet verlaagd tot onder het kostendekkend niveau.'⁴

Niet alleen waren de premies te laag, ook hebben werkgevers geld onttrokken aan hun eigen pensioenfondsen. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken onderzocht PricewaterhouseCoopers vijf ondernemingspensioenfondsen in de periode 1985-2011.⁵ De fondsen bleken netto € 1 mrd onttrokken te hebben aan het eigen fonds. Hierbij moet aangekend worden dat de premiekortingen deels een reactie vormden op voorgenoemde wetgeving (Wet Brede Herwaardering), die in een afroming van de pensioenbuffers voorzag. Dit onderdeel van de wetgeving is echter nooit ingevoerd.

Dat premies jarenlang te laag waren (lager dan kostendekkend) is dus een feitelijke constatering van kabinet en toezichthouder. Maar houdt dit ook in dat werkgevers hebben bij te storten? Deze vraag kan vanuit juridisch en vanuit economisch perspectief bezien worden. Eerst het juridische perspectief.

Doorgaans sluit een werkgever een pensioenovereenkomst met zijn werknemers. Deze pensioenovereenkomst is onderdeel van de arbeidsovereenkomst. Meestal betreft het een uitkeringsovereenkomst; De Nederlandsche Bank, de toezichthouder, kwalificeert de meeste uitkeringen ook als zodanig. In een uitke-

ringsovereenkomst — het woord zegt het al — zegt de werkgever een (geïndexeerde) uitkering toe. Op grond van de uitkeringsovereenkomst is het fonds verplicht tot uitkering te komen aan de pensioengerechtigden.

Dat de uitvoeringsovereenkomst tussen pensioenfondsen en werkgevers soms een te lage premie bevat, maakt dit niet anders. Wat de werkgever en het fonds afspreken, raakt de toezegging aan de werknemer niet. Daarbij komt dat pensioenfondsen jarenlang aan deelnemers toegezegd hebben dat hun pensioen zeker was. Zo schreef ABP in 1987: 'Als ambtenaar bent u bij het ABP verzekerd voor een oudedagsvoorziening. Beter gezegd, u bouwt een welvaartsvast pensioen op.' Deze toezegging wordt nu door het ABP en daarmee de overheid in haar rol als werkgever geschonden. Dit kan gezien worden als moreel laakbaar. Maar er is meer: in het recht geldt dat ook buiten-contractuele gewekte verwachtingen tot een verplichting kunnen leiden. Dat lijkt bij veel fondsen aan de orde.

Ook de overheid heeft te weinig premie afgedragen aan overheidspensioenfondsen ABP

Er bestaat wel een uitzondering op de betalingsverplichting van werkgevers. Dit is de mogelijkheid van afstempelen, een middel dat krachtens de Pensioenwet mag worden ingezet als ultimum remedium. Dit raakt aan de tweede, economische, overweging: zijn werkgevers in staat het dekkingstekort van pensioenfondsen te financieren, bijvoorbeeld in de vorm van een eenmalige bijstorting?

Het midden- en kleinbedrijf staat er over het algemeen niet goed voor. Deze bedrijven zullen op dit moment niet in staat zijn om een substantieel bedrag bij te storten. Dit ligt an-

ders voor andere sectoren. Over het algemeen staan multinationals en exporterende bedrijven er al jaren goed of zeer goed voor: jaar op jaar slaat het betalingsbalansoverschot in de vorm van bedrijfsbesparingen bij hen neer.⁶ En voor elk specifiek bedrijf geldt dat zolang het bonussen en dividend betaalt (waartoe het niet verplicht is), er ook pensioenpremie betaald kan worden, waartoe het wel gehouden moet worden.

De overheidssector lijkt er minder goed voor te staan. Niettemin heeft de overheid voor € 3,7 mrd SNS Reaal gered – waarbij de aanzienlijke personeelskosten van SNS Reaal volledig ontzien werden, in tegenstelling tot de bevroren ambtenarsalarissen – terwijl zij de eigen pensioengerechtigden op juridisch discutabele gronden kort. Dat heeft weinig met economische restricties te maken en alles met politieke keuzes. Jean Frijns, oud-directeur Beleggingen en oud-lid van de directie van ABP, heeft zich er publiekelijk over verbaasd hoe gemakkelijk de werkgevers tot op de dag van vandaag weggelaten met een fondstekort dat een direct gevolg is van te lage premiebetalingen.

De vraag dringt zich op welke partij werkgevers ertoe kan brengen te doen wat zij – rechtens en moreel – behoren te doen. In de eerste plaats dient de toezichthouder, DNB dus, niet toe te staan dat pensioenen gekort worden zolang werkgevers niet ook zelf hun bijdrage hebben geleverd. Helaas lijkt DNB het aanspreken van werkgevers vooralsnog niet als een prioriteit te zien. Integendeel, zij gaf een jaar vrijstelling van de wettelijke plicht dat de pensioenpremie – inclusief het werkgeversdeel – bij moet dragen aan herstel van de financiële positie van het pensioenfonds.

In de tweede plaats is het aan de vakbonden om geen genoegen te nemen met werkgevers die onvoldoende meebetalen in het pensioenfonds. Het is verleidelijk gebleken om pensioenpremies te verlagen, omdat zo wens van werkgevers (lagere brutolonen) en wens van werknemers (hogere nettolonen)

verenigbaar leken. Hoe begrijpelijk die verleiding ook is, de vakbonden moeten hierop terugkomen: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Dat betekent op korte termijn wellicht enig gezichtsverlies en enkele ongemakkelijke pensioenfondsbestuursveranderingen, maar op de langere termijn doen de bonden dan wat zij behoren te doen: opkomen voor de belangen van werknemers. De rol van de overheid dient in beginsel terughoudend te zijn, gezien het feit dat het aanvullende pensioen een arbeidsvoorwaarde is die is overeengekomen door de sociale partners.

Voorstel twee: verlaag de salarissen en bonussen van de vermogensbeheerders

De financiële positie van pensioenfonds wordt – behalve door uitkeringen en premies – bepaald door kosten en rendementen. De totale jaarlijkse kosten die fondsen maken is € 6 mrd. Dat is althans de schatting, precieze cijfers ontbreken.⁷ De kosten bestaan uit zowel administratie- als vermogensbeheerkosten (onder andere beheerkosten, bewaarloon, prestatieafhankelijke vergoedingen en transactiekosten, die weer bestaan uit zogenoemde ‘operationele transactiekosten’ en ‘strategische herallocaties’).

Is € 6 mrd veel? Pensioenfonds presenteren de (vermogensbeheer)kosten als percentage van het belegd vermogen (ruim € 1000 mrd), waarmee de kosten mee lijken te vallen. Dat is misleidend omdat jaarlijks terugkerende kosten (een stroomvariabele) afgezet worden tegen een vaste geaccumuleerde hoeveelheid (een voorraadvariabele). De jaarlijks terugkerende kosten vormen bij de vijf grootste pensioenfonds tussen de 16,4% (PME) en 25,8% (ABP) van de premiehoogte. Daarbij dient dan wel weer opgemerkt te worden dat fondsen ook werkzaamheden verrichten voor deelnemers die niet meer premieplichtig zijn.

Deze kosten zijn mijns inziens zeer hoog. Hoge kosten zijn evenwel niet zonder meer te hoog; er kunnen immers prestaties tegenover staan. Sectorbreed zijn de prestaties echter al

jaren slecht. De gemiddelde dekkingsgraad is gedaald van 144 in 2007 naar circa 105 nu. Toch stijgen de kosten elk jaar en worden er elk jaar bonussen uitgekeerd. Het is niet onmogelijk dat op individueel niveau bonussen daadwerkelijk leiden tot betere individuele prestaties, maar of dat het geval is, valt niet te beoordelen; fondsen geven hierover geen gegevens. Wel duidelijk is dat bonussen aanzetten tot risicovolle beleggingen. Er wordt namelijk een bonus uitgekeerd bij goed presteren, maar geen malus bij slecht presteren. Dit wordt ook wel een 'heads I win, tails you lose'-regeling genoemd en het zet aan tot risicovol beleggen.

Zolang er bonussen en dividend betaald worden, kan er ook pensioenpremie betaald worden

Pensioenfondsen nemen de afgelopen decennia inderdaad steeds meer risico. Zo is het deel van het pensioenvermogen dat belegd wordt in aandelen in de periode 1980-1990 gestegen van 3,5% naar 13,1%, in 1990-2000 verder naar 46,4% en in 2010 zelfs tot 57,9%.⁸ Ook nemen zij meer risico dan op grond van hun verplichtingen nodig is. Zo hadden fondsen er in 2007 – toen de gemiddelde dekkingsgraad 144 was – voor kunnen kiezen om het (reële) renterisico af te dekken, waarmee noch gepensioneerden noch jongeren gekort waren. Zo is niet besloten.

De kosten zijn dus in totaal hoog en zijn niet aantoonbaar gerelateerd aan prestaties. Ook voor individuele werknemers bij de pensioenvermogensbeheerders zijn de salarissen hoog – salarissen van boven de € 10 mln komen voor. Staatssecretaris Klijnsma noemde dat onlangs 'bizar'.⁹ Het is vooral bizar omdat vermogensbeheerders niet werkelijk private

partijen zijn – zoals zijzelf stellen. Vermogensbeheerders als APG zouden op de markt niet overleven. Zij zijn met langjarige contracten 'preferred supplier' van fondsen die met de verplichtstelling en fiscale vrijstellingen de facto publieke instanties zijn. De Balkenendennorm zou moeten gelden.

Fondsen besteden overigens niet alleen vermogensbeheer uit, maar ook een bonte verzameling van andere zaken als intern toezicht, risicobeheer, beleggingsadvies, administratie en monitoring. Sommige fondsen hebben te maken met tientallen externe partijen, met navenante kosten. Uitbesteding leidt niet per se tot betere prestaties. De commissie-Frijns, ingesteld door het ministerie van Sociale Zaken, stelde dat in 2007 € 20 mrd verloren gegaan is als gevolg van gebrekkige implementatie van de beleggingsstrategieën (uitvoerkosten en 'onvermoede tegenpartijrisico's').¹⁰ Overigens lichten Frijns et al. dit getal nauwelijks toe.

Een structurele daling van de (salaris)kosten met ongeveer 10% zou het mogelijk maken om de toegezegde (!) indexatie van pensioenen structureel te financieren.¹¹ In een tijd waarin het kabinet ambtenarensalarissen bevriest, lijkt een dergelijke kostenreductie op voorhand dus niet onredelijk.

Conclusie

Het is evident dat de levensverwachting – zowel bij mensen die nu geboren worden als bij mensen die nu al 65 jaar zijn – stijgt. Het is even evident dat dit gevolgen heeft voor uitkeringshoogte of financieringswijze van pensioenen. Het is echter niet evident dat dit gebeuren moet door (nogmaals: rechtens toegezegde) uitkeringen te verlagen. Integendeel, het ligt voor de hand om ten minste een deel van de vergrijzingskosten ten laste te doen komen van werkgevers en vermogensbeheerders.

De rol van regering en parlement is daarbij niet eenduidig. Enerzijds is de tweede pensioenpijler het domein van sociale partners en past de overheid derhalve terughoudendheid.

Anderzijds is de overheid al op allerlei manieren betrokken als toezichthouder en wetgever. Ook en vooral faciliteert de overheid pensioenopbouw fiscaal door de aftrekbaarheid van premies (uitkeringen worden wel belast) en door de vrijstelling van vermogensbelasting.

Het past evenwel niet om werkgevers die stelselmatig onvoldoende hebben bijgedragen ook nog fiscaal tegemoet te komen of om

vermogensbeheerders die miljoenensalarissen uitkeren fiscaal te ontzien. Verder is de overheid werkgever bij 's lands grootste pensioenfonds en grootste vermogensbeheerder. In die rol kan zij nadrukkelijk de toon zetten. Werkgevers, aandeelhouders en vermogensbeheerders zullen daartegen ageren. Dat staat hen vrij, maar het is, dunkt mij, niet aan de PvdA om daaraan toe te geven.

Noten

- 1 Zie onder andere Sap, J., J. Schippers en J. Nijssen (2009), *Langer doorwerken en flexibel pensioen*, NEA Paper 23.
- 2 Daarbij kan aangetekend worden dat DNB bij het bepalen van de premies die benodigd zijn voor de ermee gemoeide opbouw een hogere disconto-voet hanteert dan de lage rekenrente waarmee de dekingsgraad wordt berekend.
- 3 Praag, B. van en E. Smith (2012), 'Het pensioengat van Nederland: een poging tot verklaring', *Mejudice.nl*, 21 februari 2012.
- 4 Kamp, H.G.J. (2011), 'Antwoorden op de Kamervragen van het lid Klaver (GroenLinks)', 18 november 2011.
- 5 PricewaterhouseCoopers (2012), *Terugstortingen en bijstortingen 1985-2011, Een pilot onder vijf ondernemingspensioenfondsen*.
- 6 Duijn, J. van (2013), 'De economische crisis en de aanpak ervan', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 45(4), pp. 180-187.
- 7 LCP Netherlands (2012), *Inzicht in de uitvoeringskosten en vermogensbeheerkosten van Nederlandse pensioenfondsen*.
- 8 Gegevens van CBS StatLine, www.statline.cbs.nl.
- 9 Klijnsma, J. (2013), 'Antwoorden op de Kamervragen van het lid Krol (50PLUS)', 6 september 2013.
- 10 Frijns, J.M.G., J.A. Nijssen, L.J.R. Scholtens (2010), *Pensioen: 'onzekere zekerheid'*, Een analyse van het beleggingsbeleid en het risicobeheer van de Nederlandse pensioenfondsen.
- 11 Een structurele daling van de kosten met 10% levert jaarlijks € 0,6 miljard op. In 2012 werd er € 25,9 miljard aan uitkeringen verstrekt door pensioenfondsen (www.dnb.nl, aldaar statistieken). Uitgaande van een inflatie van 2% (het plafond van de door de ECB nagestreefde bandbreedte voor inflatie) is er jaarlijks € 0,52 mrd nodig om de uitkeringen te indexeren aan de inflatie. Hierbij moet aangetekend worden dat de uitkeringen in de loop van de tijd zullen toenemen. Hier staat tegenover dat een inflatie van 2% een overschatting is.

Ze weten alles van ons

Het is niet alleen de overheid die ons controleert, we laten ook zelf overal sporen achter. Is er politiek kruid gewassen tegen het gebrek aan privacy? De overheid zou in elk geval burgers die zonder internet willen leven veel meer moeten steunen.

PAUL BORDEWIJK

Publicist

In de politiek zie je twee houdingen tegenover de omgang met dataverzamelingen. Aan de ene kant is er de ontwikkeling van de beheersingsstaat.¹ Die moet ons beschermen tegen elk onheil, en daarom moet de overheid onze medeburgers goed in de gaten houden. Zo voorkom je terroristische aanslagen, maar kun je ook beleid voeren. Aan de andere kant is er het *Big Brother*-gevoel: we zijn met z'n allen overgeleverd aan een overheid die alles van ons weet zonder dat we er grip op hebben waar al die informatie voor gebruikt wordt.

Er is daarbij een opmerkelijke tegenstelling tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Soms wijst de Senaat vanwege de privacy regelgeving af waar de Tweede Kamer mee heeft ingestemd. Voor de Tweede Kamer tellen daarbij beleidsdoelen zwaar, zoals een beter functionerende gezondheidszorg en energiebesparing, voor de Eerste Kamer ligt de nadruk dan op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De fulltime-politici in de Tweede Kamer manifesteren zich in dit geval als onderdeel van de staat, de parttime-politici aan de overkant als representanten van de burgers.

Herkomst van gegevens

Er bestaan veel verschillende soorten gegevensverzamelingen. Soms zijn we verplicht

gegevens aan te leveren, of worden gegevens opgeslagen zonder dat ons wat gevraagd wordt. Soms worden gegevens van ons opgeslagen wanneer we vrijwillig van een bepaalde dienst gebruikmaken. En soms dragen we zelf informatie aan waarmee we onszelf bekendmaken of ons manifesteren.

Gevallen waarin we verplicht zijn gegevens aan te leveren zijn het bevolkingsregister en de burgerlijke stand, de belastingaangifte en het hotelregister. Sinds 1898 zijn automobilisten verplicht met een geregistreerd nummerbord mee te werken aan hun eigen veroordeeling bij verkeersovertredingen. Maar er worden ook vaak gegevens opgeslagen zonder dat ons wat gevraagd wordt. Kentekens werden eerst gefotografeerd als je te hard reed (flitsen), toen om te voorkomen dat je te hard reed (trajectcontrole) en nu zo maar, omdat de politie graag weet wie er in de stad komt. De privacybezwaren tegen rekeningrijden zijn daarmee volledig achterhaald.

Ook komt er steeds meer cameratoezicht. Dat kan heel nuttig zijn bij het achterhalen van gewelddadige types, maar een politievrouw kan zo ook ineens maar zien dat haar man op straat met een ander staat te knuffelen. Wanneer al die camera's zijn voorzien van software om gezichten te herkennen, worden we nog beter in de gaten gehouden. De AIVD

hackt computers die zijn aangesloten bij dubieuze netwerken. En dan was er altijd al het opsporingsonderzoek, waarbij de politie diep in de persoonlijke levenssfeer komt. In dat kader luistert de politie heel wat telefoonsprekken af. Zoals ze in Limburg zeggen: Jos van Rey, het meest getapt.

Er zijn ook heel veel dataverzamelingen waaraan we vrijwillig gegevens aanleveren om daarmee van bepaalde diensten gebruik te kunnen maken. Banken kunnen het girale be-

In de jaren zestig werd nog bezwaar gemaakt tegen de centrale inning van contributie voor PvdA-leden

taalverkeer niet verzorgen wanneer zij niet nauwkeurig bijhouden welke betalingen we doen en van wie we geld ontvangen. De Belastingdienst is altijd bevoegd om die gegevens op te vragen. Bijna alle gegevens kunnen ook worden opgevraagd in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, al zijn er uitzonderingen zoals medische gegevens en gesprekken met advocaten. Om gebruik te maken van de giftenaftrek bij de inkomstenbelasting moeten we aangeven hoeveel geld we aan elk doel doneeren. Dat zegt heel wat over ons. Voor de telefoonrekening moet de provider bijhouden hoe lang iedereen met iedereen belt. De provider slaat bovendien op met welke zendmast ons mobieltje in verbinding staat, ook wanneer we niet bellen. Via de OV-chipkaart geven we aan hoe we met het openbaar vervoer reizen. Met de komst van de pinautomaat kan ook worden gevolgd waar we betalen en geld opnemen. En wanneer we de TomTom of onze iPad aanzetten laten we een digitaal spoor achter.

Ook bij het gebruik van zoekmachines worden onze gegevens opgeslagen. De klantenkaart van Albert Heijn dient niet alleen

voor klantenbinding maar ook om beter inzicht te krijgen in ons koopgedrag. Wie langs digitale weg opdracht geeft een fotoboek te printen, deelt die foto's met het bedrijf. En ook wanneer we gebruikmaken van medische zorg worden onze gegevens genoteerd of opgeslagen.

En of dit alles nog niet genoeg is, maken we uit onszelf ook nog allerlei informatie toegankelijk. Via sociale media, maar ook via telefoonboeken (die nu ook digitaal zijn). Overlijdensadvertenties geven nieuwsgierigen vaak een interessant inkijkje in familierelaties. Kandidatenlijsten voor verkiezingen en de gevraagde handtekeningen van ondersteuners geven informatie over de politieke opvattingen van de betrokkenen.

Volgens Dave Eggers leidt het opslaan van het gegevensverkeer door de NSA tot zelfcensuur.² Maar daarvan is alleen sprake wanneer mensen bepaalde standpunten niet meer in de openbaarheid durven in te nemen vanwege eventuele repercussies. Dat heeft niets met internet te maken. Internet maakt wel oude publicaties beter toegankelijker. Wanneer ze in de jaren zeventig even gemakkelijk vindbaar waren geweest als nu, zou de opmerkelijke welwillendheid waarmee Joop den Uyl in zijn studententijd over nazi-Duitsland schreef waarschijnlijk toen al zijn opgemerkt.³ Dat had een hele rel kunnen worden, waarbij het de vraag was of Den Uyl dat politiek overleefd had. Het heeft iets van schending van je privacy wanneer iemand gaat snuffelen in publicaties uit je studententijd, maar dat kan ook zonder internet.

Bezwaren

Wie overziet wat er allemaal aan gegevens van ons wordt opgeslagen en voor overheidsinstellingen toegankelijk is, slaat de schrik om het hart. Maar het valt nog niet zo gemakkelijk aan te geven wat de reden daarvan is. Constant Hijzen heeft het over 'onderbuikgevoelens',⁴ en daar zit wel wat in. Er is een vaag gevoel van onbehagen, maar het is lastig de reden van dat

onbehagen scherp te omschrijven. Daarom blijven mensen ook digitaal winkelen en zoekmachines gebruiken. Zonder Google had dit artikel mij heel wat meer inspanning gekost.

Een van de bezwaren tegen de steeds verdergaande digitale opslag van gegevens, en met name de toegankelijkheid daarvan voor de overheid, is dat zo een infrastructuur ontstaat die het voor een totalitair regime gemakkelijker maakt de bevolking te onderdrukken. Tragisch voorbeeld is de ontwikkeling van het Nederlandse persoonsbewijs voor de oorlog, dat de Duitse bezetters goed van pas kwam. Vaak wordt ook verwezen naar Orwells 1984, of naar de praktijken van de Oost-Duitse Stasi. Niet voor niets is in Duitsland privacy veel meer een issue dan bij ons. Het hoeft ook geen buitenlandse bezetter te zijn; McCarthy verkreeg zijn macht langs democratische weg.

Ik herinner me uit de jaren zestig nog de bezwaren tegen de centrale contributie-inning die toen door de PvdA werd ingevoerd, in plaats van wijkcommissarissen die de leden langsgingen. Daarmee zou de hele ledenadministratie van de PvdA in één klap in handen van een nieuwe bezetter kunnen vallen.

Die bezetting is er de afgelopen vijftig jaar niet gekomen en het is niet vreemd dat ook in andere gevallen de doelmatigheid van centrale gegevensopslag het heeft gewonnen van mogelijk misbruik door een totalitair regime. Bovendien: dat totalitaire regime weet toch wel aan onze gegevens te komen. Toch zou het een argument moeten zijn in de hele afweging welke gegevens de overheid mag opvragen en vooral ook na hoeveel tijd die vernietigd moeten worden.

Welke gegevens verzamelen?

In een rechtstaat hoeft een goed bewaakte gegevensverzameling geen problemen voor de privacy op te leveren. Er zullen echter altijd dingen misgaan, waardoor de privacy wordt aangetast: slordigheden bij de postbezorging, omkoping, hacken en nieuwsgierigheid van bevoegde functionarissen. Uit onderzoek van

de Inspectie SZW bleek bijvoorbeeld dat in 18% van de onderzochte gemeenten via Suwinet gegevens waren opgevraagd van bekende Nederlanders zonder dat daarvoor een goede reden werd gegeven.⁵

Daarom moet de overheid bij het opzetten van verplichte registraties een goede afweging maken tussen het belang van de gegevensregistratie en de mogelijke inbreuk op de privacy of ander misbruik. Wie vrijwillig gegevens aanlevert moet zelf die afweging maken.

Niet elk gegeven is echter even privacygevoelig. Je moet onderscheid maken tussen gegevens over hoe we zijn en wat we doen, en gegevens over wie we zijn. Tot de eerste categorie behoren gegevens over onze seksualiteit, onze gezondheid, onze financiën en ons reisgedrag. Die zijn zeer privacygevoelig. Maar onze naam is dat niet. Niemand heeft er problemen mee dat die in welke database dan ook wordt opgeslagen, meestal in combinatie met de geboortedatum om persoonsverwisseling tegen te gaan. Helemaal betekenisloos is dat echter niet. Onze geboortedatum geeft aan hoe oud we zijn en onze naam zegt iets over onze afkomst en over verwantschappen. De combinatie van naam en geboortedatum sluit ook persoonsverwisselingen niet volledig uit: er kunnen op één dag meerdere personen geboren zijn die Jan de Vries of Hans van Dam heten.

Daarom gebruiken veel gegevensbestanden het burgerservicenummer, dat uniek is, maar ook geen informatie bevat over afkomst en leeftijd. Wanneer het gebruik zou zijn om in een sollicitatiebrief niet je naam maar je burgerservicenummer te noemen, zouden mensen met een Turkse of Marokkaanse achternaam meer kans hebben opgeroepen te worden voor een sollicitatiegesprek.

Rond het burgerservicenummer heerst een sfeer alsof daarmee onze privacy in het geding is. Ik heb een keer over deze problematiek een column geschreven waar ik mijn burgerservicenummer boven zette.⁶ Ik kreeg een geschrokken reactie van iemand die had nage- trokken of dat echt mijn burgerservicenum-

mer was: ‘Kennelijk is u niets gelegen aan uw privacy.’ Maar stel dat een roddelblad achter het burgerservicenummer van Onno Hoes zou komen, dan zou men dat niet publiceren – niet om zijn privacy te respecteren, maar omdat het volkomen oninteressant is. Mijn reisgeschiedenis van één dag zegt meer over mij dan mijn burgerservicenummer.

Ook voor DNA-profielen geldt dat ze op zichzelf niets zeggen over hoe iemand is of wat iemand doet. De gedachte van een centrale opslag van DNA-profielen roept sterke emoties op,⁷ maar het verschil met de kentenregistratie lijkt me toch vooral dat we aan die laatste meer gewend zijn.

Uitwisseling van gegevens

Een belangrijke vraag rond gegevensopslag is die van de uitwisseling van gegevens. De algemene regel is dat gegevens alleen gebruikt mogen worden voor het doel waarvoor ze zijn verzameld, maar wanneer het spannend wordt gaat die beperking niet op. Belastingdienst en politie hebben ruime mogelijkheden om binnen en buiten de overheid gegevens op te vragen, en dat geldt ook voor sociale diensten. Die hebben bijvoorbeeld een wettelijk recht op gebruiksgegevens van energie- en waterbedrijven, om zo informatie over samenlevingsvormen te controleren. Dat is bij uitstek privacygevoelig; soms weten mensen zelf niet zo goed of ze wel of niet een stel zijn. De sociale dienst post ook wel eens voor een woning om dat te controleren.

Wat sociale diensten mogen, mogen andere sociale instellingen niet. Om woonfraude te bestrijden hebben woningcorporaties gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie nodig, maar dat vereist allerlei dubieuze constructies. Ik heb een keer een ‘praktijkdag’ bijgewoond waar je tips kreeg hoe je dat moest organiseren. Een Officier van Justitie moedigde ons aan ons vooral niets aan te trekken van het College Bescherming Persoonsgegevens, want dat zou toch niet durven in te grijpen.⁸

Tegenover het leerstuk van de doelbinding van gegevens staat de opvatting dat er één overheid is, en dat het niet nodig moet zijn dat mensen gegevens die ze al een keer verstrekt hebben, nog een keer invullen. Daarom worden basisadministraties ingericht, die nu juist niet aan een bepaald doel zijn gekoppeld, maar ervoor moeten zorgen dat de hele overheid dezelfde gegevens gebruikt. Daarmee is er een soort paradigmawisseling gaande.⁹

De ontwikkeling naar één overheid zien we bij uitstek rond de zogenoemde multi-probleemgezinnen, die te maken hebben met meerdere hulpverleners die elk werken vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en die hun eigen informatie verzamelen. Een van de doelstellingen van de decentralisatie-operatie die het kabinet voorbereidt is dat gemeenten ervoor gaan zorgen dat er bij zo’n gezin één regisseur komt. Niet voor niets heeft het College Bescherming Persoonsgegevens gewaarschuwd voor de risico’s die dit oplevert voor de privacy. Het lijkt moeilijk voorstelbaar dat de huisarts alle gegevens deelt met de wijkagent. Dat was vroeger trouwens ook al een probleem.¹⁰

Profiling

Een bijzondere manier om gegevens te koppelen is ‘profiling’.¹¹ Daarbij worden grote aantallen gegevensbestanden doorzocht om afwijkingen in het normale patroon te registreren, en zo potentiële terroristen te identificeren. Het is voor de NSA reden alle persoonsgegevens op te willen slaan die er maar op de wereld te vinden zijn. Profiling maakt degenen die als risicofactor worden geïdentificeerd rechteloos.

Op 30 april 2013 werd op de Dam demonstrant Hans Maessen gearresteerd, omdat hij niet bereid was zich op bevel van de politie te verwijderen. De politie rechtvaardigde dat bevel met de verklaring dat er een persoonsverwisseling was opgetreden met iemand die op grond van ‘een landelijk gehanteerde systematiek’ was aangemerkt als ‘potentieel ge-

vaarlijke eenling' en wiens portret deel uitmaakte van een lijst waarover de agenten op de Dam beschikten. Om privacyredenen stonden er geen namen bij, zodat Maessen de arrestatie ook niet kon voorkomen door zich te identificeren.¹²

Hoewel heel televisiekijkend Nederland getuige was van de arrestatie, wist men op het beleidscentrum van niets, doordat op dat moment de portofoons waren uitgevallen. Zo gaat het in Nederland altijd: of er nu een filmrolletje moet worden ontwikkeld of een telefoongesprek met een staatssecretaris moet worden getapt, op cruciale momenten komt de falende techniek de autoriteiten te hulp.

Los van de beweerde persoonsverwisseling roept deze geschiedenis de vraag op hoe die lijst voor potentieel gevaarlijke eenlingen was samengesteld. Was dit de vrucht van profiling, of van het doorzoeken van openbare websites? In het laatste geval is het verbazingwekkend dat er niet meer mensen op stonden.

Ongericht gegevens verzamelen

Actueel is de vraag of de AIVD meer mogelijkheden moet krijgen om ongericht gegevens te verzamelen door de communicatie via glasvezelkabels te detecteren. Dit adviseert de commissie-Dessens.¹³ De AIVD kan dat al bij communicatie door de ether, en kan ook gericht gegevens verzamelen via glasvezel, bijvoorbeeld bij deelnemers aan dubieuze discussiesites.

Ongericht gegevens verzamelen komt vaker voor. De Belastingdienst vraagt bij werkgevers, banken en beleggingsinstellingen gegevens op over alle uitbetaalde salarissen en belegde gelden, om zo de eigen aangifte van belastingplichtigen te kunnen controleren, los van de vraag of er een concrete verdenking bestaat dat die aangifte onjuist is. Of dat opvragen in alle gevallen mag, is overigens de vraag nu de rechtbank Oost-Brabant in een kort geding bepaald heeft dat een parkeerbedrijf niet alle kentekens van geparkeerde auto's aan de Belastingdienst hoeft aan te leve-

ren om zo controle mogelijk te maken op lease-auto's van de zaak die mogelijk voor privé-doelen worden gebruikt.¹⁴ Het wordt spannend of dat vonnis in stand zal blijven. Net als bij samenwonende uitkeringsgechtigen is hier sprake van regelgeving die ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer, omdat de belasting die je moet betalen afhangt van de manier waarop je je auto gebruikt.

Ongericht optreden zien we ook bij de politie, die elke willekeurige auto kan aanhouden in het kader van verkeerscontroles. Met een buitenlands uiterlijk heb je alleen meer kans om te worden aangehouden. Op deze manier zoekt de politie de grenzen van de wet op.

Moeten we omdat ongericht zoeken al vaak is toegestaan, maar accepteren dat de AIVD ongericht al het elektronische verkeer aftapt? De redenering van de commissie-Dessens is dat omdat er steeds minder data door de ether gaan en meer via de glasvezelkabel, de AIVD over steeds minder informatie kan beschikken. Dat zou meer indruk maken wanneer de commissie hetzij met getallen hetzij met voorbeelden duidelijk zou maken wat er allemaal mis is gegaan omdat bepaalde informatiestromen niet toegankelijk waren voor de AIVD. In ieder geval geen terroristische aanslag, want die hebben we in Nederland sinds 1977 niet meer gehad. Had de aanslag in 2009 door Karst Tates voorkomen kunnen worden wanneer de AIVD hem voortdurend had afgeluisterd? Dat zou ik dan toch wel beargumenteerd willen zien.

Bij al die getapte en gehackte gegevens moet ook de vraag gesteld worden hoe doelmatig het analyseren daarvan allemaal is. Op het congres van het Tijdschrift voor de Politie op 8 november jl. stelde procureur-generaal Marc van Nimwegen dat de politie veel te veel tijd aan afluisteren besteedt.

Amerikaanse exceptionalisme

Intussen is het niet alleen de Nederlandse overheid die steeds meer gegevens verzamelt, dankzij de onthullingen van Snowden is er

veel meer aandacht gekomen voor wat de Amerikaanse NSA op dat gebied allemaal doet in Nederland. Het lijkt erop dat de NSA ernaar streeft alles wat er buiten de Verenigde Staten aan gegevens is opgeslagen te kopiëren, waarbij men geen boodschap heeft aan de soevereiniteit van andere landen. Dit past in het Amerikaanse exceptionalisme, waarbij men Amerika als zo'n voortreffelijk land beschouwt dat het alles mag wat anderen niet mogen.¹⁵

Nederland toont zich tot nu toe heel lankmoedig tegenover het Amerikaanse exceptionalisme. Maar stel nu eens dat de software in de JSF zodanig in elkaar zit, dat de Amerikanen vanaf de grond de besturing van zo'n toestel kunnen overnemen? Zou dat niet een reden moeten zijn om een toestel te kopen uit een ander land? De onthullingen van Snowden lijken me reden genoeg om de zo juist beklonken aanschaf van de JSF nog maar eens te heroverwegen.

Digidwingelandij

Alles wat er bekend is geworden over de NSA, maar ook alles wat we weten over de risico's van dataopslag in Nederland, roept de vraag op welke acties we moeten ondernemen. Dat geldt zowel voor de Nederlandse overheid als voor de individuele burger. Die oplossing kan in twee richtingen gezocht worden: het beveiligen van telefoon- en computersystemen, en het minder gebruiken van dergelijke systemen. Het eerste proberen we, maar het zal nooit volstrekt afdoende zijn omdat beschermingssoftware nooit absolute veiligheid biedt.

Blijft over minder gebruik te maken van ICT. Er is één geval waarin de overheid daartoe besloten heeft. Dat zijn de stemmachines, die gemeenten sinds 2007 niet meer mogen gebruiken. Sommigen twijfelden eraan of de manier waarop stemmachines de uitslag berekenen wel klopte, en het zou met heel gevoelige apparatuur mogelijk zijn om na te gaan wat iemand stemt.

Terwijl de Tweede Kamer unaniem heeft besloten dat de stemmachines moesten wor-

den afgeschaft, ontstaan er steeds meer problemen voor burgers die zonder computers en automatisering willen leven. Zzp'ers zijn verplicht digitaal belastingaangifte te doen. Betalen met contant geld wordt steeds moeilijker, want de geldautomaten verdwijnen. De gemeente Leiden accepteert alleen nog maar pinbetalingen, terwijl bankbiljetten toch nog steeds wettig betaalmiddel zijn. Tegelijkertijd

De onthullingen van Snowden zijn aanleiding de aanschaf van de JSF te heroverwegen

wordt wie een computer aanschaf om aan het girale betalingsverkeer deel te nemen, door de banken verplicht voor beveiliging te zorgen. De NS doen er alles aan om de papieren kaartjes te laten verdwijnen, net als reisinformatie in gedrukte vorm. Eenmaal in de trein kun je niet controleren of je eigenlijk wel ingecheckt hebt. Vooral voor ouderen is dat lastig.

De berichten over de NSA laten zien hoe kwetsbaar de internetgebruiker is. Daarom moet de overheid de burger beschermen tegen digidwingelandij. De opmars van de telefoon heeft mensen niet verplicht tot een abonnement. Toen mensen door de opkomst van de auto het openbaar vervoer minder gingen gebruiken, is de overheid openbaar vervoer juist gaan subsidiëren ter wille van de mensen zonder auto. Maar met de opkomst van internet worden de mensen die dat niet willen gebruiken op schaamteloze wijze beroofd van hun mogelijkheden om te betalen en te reizen. Wie wil vermijden dat zijn aankopen geregistreerd worden en dat hij op grond daarvan op andere producten wordt geattendeerd, kan eenvoudig internetwinkels mijden. Ingewikkelder is dat met zoekmachines. Ooit bestonden die niet, dus waarom zou je ze gebruiken, maar ze zijn

inmiddels zodanig ingeburgerd dat je van een nutsfunctie kunt spreken. Zo is dat ook gegaan bij de telefoon en de elektriciteit.

Het bedreigende van zoekmachines is dat ze je zoekopdrachten registreren, wat heel privacygevoelig is. In een ideale wereld zou een wereldregering er toezicht op moeten houden dat zoekmachines zoekopdrachten niet bewaren, maar die ideale wereld is er niet. We zijn wat dat betreft afhankelijk van de Amerikaanse regering, die juist zelf al die gegevens wil opslaan. Voor een alternatieve zoekmachine is ook een ander verdienmodel noodzakelijk, met betaling per zoekopdracht – waarbij die zoekopdrachten ook weer moeten worden geadministreerd – of aanbidding als collectieve voorziening, zoals de publieke omroep. Zover zal het wel nooit komen.

Conclusie

Onze afhankelijkheid van computers en internet bedreigt de integriteit van de overheid en de privacy van de burgers. Overheidsinstanties dienen zich bewust te zijn van de kwetsbaarheid van elektronische communicatie. De overheid kan niet functioneren zonder uitgebreide gegevensverzamelingen. Dat had Napoleon al begrepen. Maar de risico's van misbruik moeten dwingen tot terughoudendheid bij het verzamelen en bewaren van gegevens. Daarbij wordt in het publieke debat de privacygevoeligheid van gegevens vaak verkeerd beoordeeld. Gegevens over iemands mobiliteit zijn veel privacygevoeliger dan zijn DNA-profiel.

Tot nu toe zijn er onvoldoende argumenten om de AIVD onbeperkte bevoegdheid te geven onze elektronische communicatie vast te leg-

gen. En wanneer iemand als potentieel gevaarlijke eenling wordt beschouwd, en om die reden zijn burgerrechten worden ingeperkt, dient hij daarvan in kennis te worden gesteld, met motivatie, en dient hij daar bezwaar tegen te kunnen maken.

De politie zou ook geen kentekens van willekeurige passanten moeten scannen, en de kentekens die gescand worden in het kader van trajectcontrole zouden wanneer er geen snelheidsovertreding is geconstateerd onmiddellijk weer gewist moeten worden. De overheid moet geen bewaartermijn voorschrijven voor reisgegevens met de OV-chipkaart of metadata van telefoongesprekken, maar moet juist voorschrijven dat die gewist worden wanneer ze voor de bedrijfsvoering niet meer nodig zijn. Overheidsfunctionarissen die toegang hebben tot dataverzamelingen moeten de wet naar letter en geest toepassen en niet de grenzen van de wet opzoeken. Er moet ook goed toezicht zijn op het gebruik van dataverzamelingen. In dat licht stelt PvdA-Tweede Kamerlid Jeroen Recourt voor dat elke burger een overzicht krijgt van de gegevens die over hem bewaard worden en de raadpleging daarvan.¹⁶ Dat is juist weer niet een goed idee, want het kan ook tegen de burger werken. Bij sollicitaties zal al snel naar zo'n overzicht gevraagd worden. En wanneer dan blijkt dat de politie regelmatig gegevens over jou heeft opgevraagd, kom je van de regen in de drup.

Burgers moeten zich goed bewust zijn van de risico's die allerlei toepassingen van internet met zich meebrengen. Maar dan moet de overheid hen ook in staat stellen een leven zonder digidwingelandij te leiden. De feitelijke ontwikkeling is helaas omgekeerd.

Noten

- 1 Paul Bordewijk, 'De financiële functie in de beheersingsstaat', B&G jrg. 35 nr. 2, februari 2008: 24-29. www.paulbordewijk.nl/artikelen/367
- 2 Dave Eggers, 'NSA-gegluur leidt tot zelfcensuur', *NRC Handelsblad*, 3 januari 2014: 17.
- 3 Annet Bleich, Joop den Uyl. Dromer en doordouwer, Amsterdam: Balans, 2008, pp. 51-63.
- 4 Constant Hijzen, 'Tot het lachen ons vergaat. Over de noodzaak van parlementaire aandacht voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten', *S&D* 2013/4, pp. 64-75.
- 5 Inspectie SZW, Opvragen per-

- soonsgegevens door gemeenten niet goed bewaakt. Nieuwsbericht 8 november 2013. www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/opvragen_persoonsgegevens_door_gemeenten_niet_goed_bewaakt.aspx
- 6 Paul Bordewijk, 'Aangenaam, 27425502', Overheidsmanagement mei 2008: 9. www.paulbordewijk.nl/artikelen/376
 - 7 Werner Vanderleen, *No pasaran*. www.liberales.be/columns/passaran
 - 8 Paul Bordewijk, 'Fraudebestrijding vereist normering', *Overheidsmanagement* jrg. 19 nr.1, januari 2006: 21. www.paulbordewijk.nl/artikelen/288
 - 9 P. Bordewijk, 'Taboes uit de jaren zestig', in J. de Vries en P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam: Van Gennep, 2009, pp. 213-246.
 - 10 Dit is geen nieuw probleem.
- Tot de jaren zestig waren er wijlkjes waarin 'onmaatschappelijke' woonden onder toezicht, om zo te 'resocialiseren'. De daarbij noodzakelijke samenwerking tussen verschillende disciplines leidde tot veel bureaucratie, waarbij maatschappelijk werkers ook het gevoel kregen dat het in strijd was met hun beroepsgeheim. Adrienne Dercksen en Loes Verplancke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, Amsterdam: Boom, 1987, p. 232. Zie ook P. Bordewijk, 'De onmaatschappelijkheidsbestrijding: terug van weggeweest', *Sociaal bestek* jrg. 75 nr. 12, december 2013, pp. 34-36. www.paulbordewijk.nl/artikelen/543
- 11 Bas Filippini, *Profiling het grootste gevaar voor privacy*. webwereld.nl/big-data/59982-profiling-het-grootste-gevaar-voor-privacy-opinie
 - 12 Burgemeester van Amsterdam, brief aan de Raadsleden d.d. 14 mei 2013, nr. 2013/3075, met als bijlage het feitenrelaas van de Politiechef Eenheid Amsterdam. Zie ook P. Bordewijk, *Knulligheid kent geen tijd*, www.paulbordewijk.nl/artikelen/522
 - 13 www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/02/commissiedessens-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten-moet-woorden-aangepast.html
 - 14 Rechtbank Oost-Brabant, zaaknummer 269904 / KG ZA 13-720 26-11-2013.
 - 15 Thomas von der Dunk, 'De VS verwacht eigenbelang met universeel belang', www.volkskrant.nl/vk/nl/6178/Thomas-von-der-Dunk/article/detail/3518570/2013/09/30/De-VS-verwart-eigenbelang-met-universeel-belang.dhtml
 - 16 Jeroen Recourt, *Vijf voorstellen om privacy te waarborgen*. www.pvda.nl/berichten/2013/11/Vijf+voorstellen+om+privacy+te+waarborgen#discussion_thread

De politiek van het aanbesteden

Veel lokale bestuurders blijken niet goed te weten hoe de Europese aanbestedingsregels werken. Daardoor kiezen zij er bij aanbestedingsprocedures nog vaak voor alleen op prijs te selecteren.

TOM PLAT & BERNARD NARON

Medewerker respectievelijk research fellow bij de WBS

Vanaf 1 januari 2015 zullen de gemeenten de regie gaan voeren over de jeugdzorg, de thuiszorg en begeleiding van ouderen en gehandicapten en de uitvoering van de Participatiewet. Ze zullen vanaf dan ook verantwoordelijk worden voor het inkopen van diensten op deze terreinen, en zullen dus nog veel vaker dan nu te maken krijgen met aanbestedingsprocedures.

Een 'recipe for disaster' noemde hoogleraar publiek inkoopmanagement Jan Telgen de aanstaande driedubbele decentralisatie. Daarmee doelde hij op het ontbreken van kennis en ervaring met aanbesteden bij het lokale bestuur. Het gros van de gemeenten heeft volgens hem nog 'géén idee hoe ze vanaf 2015 nieuwe vormen van zorg gaan inkopen'.¹

We hebben de afgelopen tijd veel (lokale) bestuurders over dit onderwerp geïnterviewd. En inderdaad, er blijkt onder wethouders veel onduidelijkheid en onzekerheid te bestaan over de mogelijkheden die gemeenten hebben bij het aanbesteden van opdrachten.

Zeker wanneer bij aanbestedingen wordt geselecteerd op het criterium van de laagste prijs, kan dat grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van het geleverde werk, voor de arbeidsomstandigheden van degenen die het werk verrichten en voor het milieu. Denk aan

alle ophef over aanbestedingen in de thuiszorg de afgelopen jaren, maar denk ook aan aanbestedingen in het openbaar vervoer (met de Fyra-trein als dieptepunt) en de schoonmaaksector. Om te voorkomen dat de aanstaande decentralisatie tot ongelukken leidt bij de zorg voor kwetsbare groepen mensen zou het verstandig zijn lokale bestuurders en masse bij te scholen over de Europese richtlijnen voor aanbesteden.

Europese richtlijnen voor aanbesteden

Overheidsopdrachten boven een bepaalde drempelwaarde moeten worden aanbesteed volgens de Europese aanbestedingsregels. De drempelwaarde voor leveringen en diensten is de komende jaren geïkht op € 130.000 voor centrale overheden en € 200.000 voor decentrale overheden. Voor werken (wegen, gebiedsontwikkeling en bouw) is het bedrag vastgesteld op € 5.000.000.

Volgens de Europese richtlijnen zijn er twee gunningscriteria waarop de overheid zich mag baseren alvorens zij een aanbesteding (bestek) uitschrijft:

- ▶ de economisch meest voordelige bieder, of
- ▶ de laagste prijs.

Het Europees Hof van Justitie is leidend geweest bij het invullen van de betekenis van het eerste criterium. Daardoor is de definitie van 'de economisch meest voordelige bidder' tamelijk complex en uitgebreid. Zo mogen aanbestedende diensten eisen stellen over zaken als kwaliteit, prijs, esthetische en functionele kenmerken of milieu-aspecten.² Het Hof heeft bevestigd dat de criteria om contracten toe te kennen flexibel en ruim geïnterpreteerd moeten worden.³ Een overheidsinstantie moet bij het uitschrijven van de aanbesteding specificeren welk gewicht zij geeft aan de door haar gestelde criteria; om daarmee de economisch meest voordelige bidder te kunnen selecteren.

Het Hof van Justitie heeft verder bepaald dat sociale overwegingen (bijvoorbeeld maatregelen om werkloosheid tegen te gaan) als criteria kunnen gelden in de gunning van contracten. Overheden hebben de ruimte om zelf te bepalen welke criteria voor hen economisch het meest gunstig zijn en hoe ze de diverse aspecten wegen.⁴ Zo zegt het Hof dat milieunormen of duurzaamheidsaspecten mogen meespelen in de gunning van contracten, zo lang ze maar van tevoren gecommuniceerd zijn en niet discriminerend werken.⁵

Wanneer de overheid toch kiest voor aanbesteden op basis van de prijs alleen, dan kan zij tijdens de procedure geen andere criteria meer aandragen. De overheid kan wel een bieding afslaan als zij denkt dat de prijs abnormaal laag is.⁶ Door de uitgebreide jurisprudentie van het Hof is de ruimte voor lokale overheden inmiddels aanzienlijk, zolang partijen van tevoren maar duidelijk maken op welke basis een opdracht wordt gegund.⁷

De Europese Commissie, de Raad en het Parlement hebben in juni 2013 een 'provisional agreement' gesloten met als uitgangspunt dat bij aanbestedingen door overheden het creëren van maatschappelijke meerwaarde altijd centraal moet staan. Omdat men lokaal het beste die meerwaarde kan vaststellen, is besloten een verlicht regime voor de decentrale overheid in te stellen. Dat houdt onder andere in dat gemeenten en provincies geen

oproep tot mededinging hoeven te publiceren, maar kunnen volstaan met een 'prior to notice'-aankondiging. Naast de openbare procedure en niet-openbare procedure kan men ook kiezen voor gunning via onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog. Zelfs een procedure voor innovatief aanbesteden behoort tot de mogelijkheden. Hiervoor kan de aanbestedende dienst een partnerschap sluiten met een bedrijf om nieuwe diensten of producten te ontwikkelen voor bijvoorbeeld de AWBZ of de Wmo.

Het 'neoliberale Brussel' denkt vaak genuanceerder over de verhouding tussen markt en staat dan we ons realiseren

Decentrale overheden mogen bovendien partijen die in het verleden een slechte prestatie hebben geleverd uitsluiten voor deelname aan de procedure. In de nieuwe richtlijnen is het verder mogelijk om bepaalde voorwaarden in het contract te wijzigen zonder opnieuw aan te besteden, waardoor de overheden dus meer sturingsmogelijkheden behouden in de contractuele fase. En overheidsopdrachten op het gebied van zorg, opleidingen en sociale dienstverlening tot € 750.000 hoeven straks helemaal niet meer te worden aanbesteed. Zo lang de basisprincipes van gelijke behandeling en transparantie maar gelden.⁸

Goed aanbesteden

Europa is dus afgestapt van het idee uit de jaren negentig dat aanbesteden op de laagste prijs voor overheden automatisch de beste kwaliteit oplevert. Het vaak van 'doorgeslagen

neoliberalisme' beschuldigde 'Brussel' denkt genuanceerder over de verhouding tussen markt en staat dan wij ons realiseren.

Het concept-programma voor de Europese verkiezingen van de PvdA lijkt ervan uit te gaan dat Europa vooral belemmerende regelgeving maakt. Te lezen is bijvoorbeeld: 'Diensten waarvan wij in Nederland vinden dat ze een publieke functie vervullen moeten afgeschermd kunnen worden van de markt. Wanneer Europese aanbesteding een ondermijning dreigt te worden voor vitale publieke belangen, bijvoorbeeld in delen van het openbaar vervoer, de zorg of afvalverwerking, moet van aanbesteding kunnen worden afgezien.'⁹

Maar dat was al zo. Lidstaten kunnen voor een groot deel zelf bepalen welke diensten ze als 'algemeen belang' definiëren en welke zij willen afschermen. Zo is in Nederland het kraanwater afgeschermd en wordt in Frankrijk geen marktwerking in de zorg toegelaten.

Deugt de markt?

De verhouding tussen de lokale overheid en marktpartijen is kwetsbaar. Door het gebrek aan kennis over Europese aanbestedingsregels nemen veel betrokkenen de regelgeving als uitermate complex waar. Bovendien is de inkoopafdeling van de gemeente niet altijd opgewassen tegen marktpartijen. En op de achtergrond speelt ook dat bestuurders vaak niet helder zijn over wat ze zien als 'algemeen belang'. Gevolg is een vechterverhouding tussen overheid en markt.

Een oud-wethouder vertelde ons hoe hij zich onder druk voelde staan: 'Al voor 2006 en de Wmo was ik tegen marktwerking in de zorg. Ik heb me toen plechtig voorgenomen dat ik die ene wethouder zou zijn die niet mee ging doen met de aanbesteding van de thuiszorg. Dat ik het ging regelen via die concurrentiegerichte dialoog en niet op de bestekmanier met een gesloten aanbesteding van drie partners. Uiteindelijk heb ik tien aanbestedingsjuristen zenuwachtig aan mijn bureau

gehad en ben ik door de knieën gegaan. Ook omdat ik vreesde voor allerlei ellenlange juridische processen en het idee had dat ik mijn eigen inwoners daarmee te kort zou doen.'

De verhouding tussen lokale overheid en marktpartijen is kwetsbaar

Omdat met aanbesteden veel geld gepaard gaat, is het verliezen van een concessie voor een bedrijf een flinke aderlating. De directeur van vervoersbedrijf Arriva stelde in 2009 na een verloren rechtszaak tegen de provincie Groningen en Drenthe nogal gefrustreerd: 'rechtszaken horen bij de aanbestedingswereld, dat is in de bouw net zo'.¹⁰ Overigens is het niet zo dat rechtszaken schering en inslag zijn, maar vooral de precedentwerking is sterk. Het afbreukrisico in de politiek is immers groot. Bovendien, zo vertelde een inkoper bij een gemeente, 'zorgt de crisis [ervoor] dat elke opdracht voor een bedrijf welkom is. Als ze maar een tiende punt lager scoren, zetten ze er een jurist op om te kijken of ze ons kunnen aanklagen.'

Sommige lokale bestuurders melden dat bestekken af en toe klakkeloos worden overgenomen. Dat kopieergedrag bemerkte ook een Songül Mutluer, raadslid in Zaanstad. 'Mijn ervaring is dat bestekken vaak gecopy-paste worden. Net zoals de voorwaarden. Dus je krijgt algemene voorwaarden die voor iedere specifieke situatie worden gebruikt.'

Vaak is prijs nog het leidende criterium. De gedachte hierachter is dat door middel van scherp inkopen (op prijs) zo efficiënt mogelijk gewerkt kan worden. Wethouder Gregor Rensen van Leidschendam-Voorburg verwoordde het als de gedachte: 'dat allerlei partijen misbruik van je maken als je niet scherp inkoopt. Sommigen denken echt dat bedrijven er alleen maar op uit zijn om jou een loer te draai-

en en over jouw rug heen zoveel mogelijk geld te verdienen. Dat probeer je dan af te kopen door zo scherp mogelijk in te kopen'. Wanneer marktpartijen zo worden benaderd, zal aan de andere kant van de tafel vanzelf wantrouwen ontstaan. Door over de rug van marktpartijen steeds 'inkoopvoordeel' te willen halen, draagt het lokaal bestuur zelf bij aan een slechte verstandshouding.

De route naar meerwaarde

De gemeente heeft 'inkopers' van gewicht nodig, ambtenaren die niet alleen met marktpartijen kunnen onderhandelen maar die ook de behoeften van de gemeentelijke organisatie kennen. Uit de gereedschapskist van de aanbestedingswet- en regelgeving dient de inkoper de best passende procedure, criteria, gunning en samenwerkingsvorm te kiezen. Aanbesteden is maatwerk en daarvoor heeft men het juiste gereedschap.

Naast het inkopen van de producten en diensten, zal het lokaal bestuur ook moeten nadenken over de verwezenlijking van andere doelen. Deze kunnen van allerlei aard zijn (economisch, maatschappelijk, sociaal) en kunnen, niet onbelangrijk, politiek worden ingevuld.

Om bredere doelstellingen te bereiken is het ten eerste belangrijk dat er een continue dialoog is tussen het bestuur en de afdeling waar de inkoop plaatsvindt. Sommige gemeenten zijn daar wel al van doordrongen. Zo heeft de gemeente Apeldoorn tijd en geld vrij

gemaakt voor een projectleider 'sociaal aanbesteden'. Deze projectleider fungeert als een soort vliegende keep die de dialoog opstart in de driehoek tussen bestuur, inkoop en markt. Toch begint verantwoord aanbesteden altijd door het stellen van de juiste politieke vraag: wat willen we, wat vinden we belangrijk en wat zijn onze (kern)waarden?

Uit het technocratisch bos

Verantwoord aanbesteden vraagt om een visie en om helder geformuleerde doelstellingen die breder zijn dan de gemeentelijke begroting. Juist door bepaalde waarden zoals 'goed werk', 'verheffing' en 'binding' centraal te stellen kan men zorgen voor een sociale bodem waarin publieke voorzieningen toegankelijk blijven en waarmee sociaal kwetsbare burgers worden geholpen.

Wanneer bestuurders via aanbestedingen hun sociale beleid willen ondersteunen moeten de mogelijkheden helder zijn. Gezien de belangen die op het spel staan is verplichte scholing voor politici, bestuurders en de ambtelijke ondersteuning helemaal geen gek idee. Ondermaatse dienstverlening binnen de Wmo of onfatsoenlijke werkomstandigheden voor het personeel hoeven niet altijd aan de bedrijfsvoering van een zorginstelling te liggen, regelmatig is dit terug te leiden op een slecht uitgevoerde aanbestedingsprocedure door de overheid. Als we ons dat realiseren, is het ook makkelijker er iets tegen te doen.

Noten

- | | | |
|---|--|---|
| <p>1 Basti Baroncini, 'De oude manier moet overboord' in: <i>Zorgvisie Magazine</i> (04/04/2013), p. 30.</p> <p>2 Artikel 53 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31/03/2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor wer-</p> | <p>ken, leveringen en diensten (hierna: De Aanbestedingsrichtlijn) — de genoemde lijst is overigens niet uitputtend.</p> <p>3 Zaak 31/87, <i>Gebroeders Beentjes v. The Netherlands</i>, §19.</p> <p>4 Ibidem §22.</p> <p>5 Het Hof van Justitie volgde hierin het Beentjes arrest. Zie Zaak C-513/99, <i>Concordia Bus Filandia v. Helsingin Kaupunki et HKL-Bussiliikenne</i>.</p> | <p>6 Artikel 55 van de Aanbestedingsrichtlijn.</p> <p>7 Zie voor concrete voorbeelden in Nederland de brochure van Ieke van den Burg, <i>Aandacht voor aanbesteden. Goed besteed</i> (Amsterdam 2009), pp. 29-43. Tevens te raadplegen online: http://www.lokaalbestuur.nl/uploads/backup-live/publicaties/boekje_aanbesteden.pdf.</p> |
|---|--|---|

- 8 Zie het voorstel van het Europees Parlement en de Commissie uit 2011 en het voorlopige akkoord: Europese Commissie, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the council. On the award of concession contracts*, 2011/0437 (COD); 'Procurement package: New deal to ensure more responsible public spending', op <http://www.europarl.europa.eu>, ref. nr. 20130625IPR1441, (26/06/2013).
- 9 PvdA concept verkiezingsprogramma, *Voor een Europa dat werkt*, 28/10/2014.
- 10 *Dagblad van het Noorden*, 'Hettinga: Arriva is geen slechte verliezer' (21/11/2009).

Duurzaam de crisis uit

Met het rapport van de commissie-Melkert besteden sociaal-democraten eindelijk ruim aandacht aan duurzaamheid. Het rapport vraagt nog wel om een nadere uitwerking.

BEN DANKBAAR

Emeritus hoogleraar innovatiemanagement aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Op 21 november 2013 is het rapport-Melkert gepubliceerd met een driedelige titel: *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen. Investeren in werk en innovatie*. Het partijbestuur had de commissie opgedragen om met aanbevelingen te komen om 'linksom uit de crisis' te geraken. Vijf jaar na de crisis lijkt dat mosterd na de maaltijd. Maar het rapport gaat dan ook niet zozeer over het crisisbeleid voor de korte termijn als wel over de koers voor de lange termijn.

'Linksom' betekent voor de commissie dat een solidaire samenleving 'vertrek- en aankomstpunt van politiek denken en handelen' is. Vanuit dat perspectief bepleit de commissie 'een fundamentele herziening van de verhouding tussen individu en samenleving en tussen economie en aarde'. Het betekent afstand nemen van de verheerlijking van het onbegrensde individualisme, de schaamteloze zelfverrijking en de dominantie van financieel kapitaal ten gunste van 'sociaal kapitaal' en ecologisch beheer van de aarde.

Vrijwel gelijktijdig met de publicatie van het rapport-Melkert verscheen de omvangrijke studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Deze studie tracht aan te geven welke maatregelen op lange termijn noodzakelijk zijn om de hoge kwaliteit van

leven die we in Nederland gewend zijn, te behouden. In vele beleidsadviezen tonen beide rapporten overeenkomsten. Dat is om minstens twee redenen plezierig. Het zou vervelend zijn wanneer een omvangrijke wetenschappelijke studie over de positie van Nederland in de wereldeconomie met heel andere conclusies zou komen, want dan zou de PvdA tegen een stroom van breed gedragen wetenschappelijke inzichten moeten oproeien.

Het WRR-rapport is geen partijpolitiek rapport en op sommige punten zou de lezer wellicht wel wat hardere keuzes willen zien, maar — en dat is het tweede pluspunt — de studie laat zien dat er ruimte is om flinke vooruitgang te boeken in coalities met andere partijen en politieke denkrichtingen. Het is ondoenlijk om in het bestek van dit artikel beide rapporten naast elkaar te leggen — alleen al het onderdeel 'Aanbevelingen' van het WRR-rapport omvat 136 dichtbedrukte pagina's — maar ik zal af en toe naar het WRR-rapport verwijzen, al was het maar om te illustreren dat de commissie-Melkert niet alleen staat in haar optimisme over de veranderbaarheid van Nederland.

In de volgende paragrafen volg ik de structuur van het rapport-Melkert. Overigens is er naast het volledige rapport ook een 'Kernrapport' gepubliceerd, dat de zaken soms an-

ders, meestal scherper, formuleert dan het hoofdrapport. Ik citeer zonder verwijzing uit beide.

Diagnose

Een crisis is meer dan een tijdelijke inzinking van de conjunctuur. Het begrip crisis verwijst naar fundamentele, structurele problemen die om structurele aanpassingen vragen. De commissie onderscheidt drie grote vraagstukken: 1) een financiële/economische/schuldencrisis, 2) ecologische bedreigingen (klimaatverandering, uitputting grondstoffen, milieuvervuiling) en 3) sociale uitdagingen (groeïende ongelijkheid, verlies van het gevoel grip te hebben op politieke besluitvorming, stijgende werkloosheid, ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt).

De commissie ziet ook drie onderliggende trends: 1) toenemende inkomensverschillen en excessieve bezitsvorming aan de top van de maatschappelijke piramide, 2) de gevolgen van globalisering voor het handelend vermogen van de staat en 3) de doorbraak van honderden miljoenen mensen naar een leven zonder elementair gebrek.

De eerste trend staat ook al bij de sociale uitdagingen en lijkt daar ook beter thuis te horen, tenzij die groeiende ongelijkheid als onvermijdelijk wordt beschouwd – en dat doet de commissie niet. De andere twee trends zijn daarentegen bewegingen waar we weinig tegen willen of kunnen doen. Dat honderden miljoenen Brazilianen, Chinezen, Indiërs en Afrikanen er eindelijk op vooruitgaan, kan alleen maar worden toegejuicht, ook als je het niet met alle ontwikkelingen in die landen eens bent. Globalisering van de economie heeft naast negatieve ook positieve gevolgen voor de welvaart van iedereen. Ook als globalisering ‘anders’ wordt aangepakt (de commissie doet een paar suggesties) en sommige negatieve gevolgen vermeden worden, zijn er blijvende gevolgen voor de vrijheid van het handelen van individuele staten. De staat verdwijnt niet, maar zijn positie

wordt anders en daar moet rekening mee gehouden worden.

De commissie-Melkert betoogt dat de drie grote vraagstukken het gevolg zijn van de wijze waarop tot nu toe in feite antwoord is gegeven aan die twee fundamentele trends van globalisering en de opkomst van nieuwe economieën. Dat antwoord is gezocht in een fixatie op de korte termijn en de vrijwel ongelimiteerde vrijheid voor ‘het financieel-economische complex’.

De commissie zoekt de ‘schuld’ voor de crisis niet alleen in de VS en zelfs niet alleen in de financiële sector, maar in een ‘mentaliteit’ die te weinig gericht is op de lange termijn. Ze wil afscheid nemen van de ‘neoliberale orde’, maar doet gelukkig niet alsof dat een orde is waar de sociaal-democraten niet zelf ook aan hebben bijgedragen. En dan hoeven we niet alleen te denken aan onze deelname aan beleidsvorming in het neoliberale tijdperk sinds de val van de muur, maar ook aan de decennia daarvoor, toen massaproductie en massaconsumptie welvaart voor velen mogelijk maakten zonder oog voor de gevolgen voor natuur en milieu.

Dat is de diagnose. Wat zijn de remedies? De WRR pleit voor investeren in mensen voor de lange termijn en doet tal van aanbevelingen voor de inrichting van Nederland als ‘lerende economie’. De commissie-Melkert stelt ook dat ‘het kapitaal in de mensen’ zit en pleit voor ‘humanisering’ als alternatief voor ‘financialisering’.

Werk

De commissie pleit ervoor om in het economisch beleid niet alleen te kijken naar tekorten, inflatie en overheidsschuld, maar ook naar investeringen en werkgelegenheid. Geen van deze vijf is minder belangrijk. Vooral de nadruk op het belang van werkgelegenheid kreeg bij de presentatie van het rapport veel aandacht. Ad Melkert liet zich niet verleiden tot de uitspraak dat het maximum van 3% voor het overheidstekort kon worden losgelaten,

maar het is duidelijk dat een land dat daar goed op scoort, maar niets doet aan groei van de werkgelegenheid, wat hem betreft geen voldoende hoort te krijgen.

In feite pleit de commissie voor een herwaardering van de traditionele doelstellingen van macro-economisch beleid: groei, volledige werkgelegenheid, een stabiel prijspeil, een evenwichtige betalingsbalans en een rechtvaardige inkomensverdeling.

Marktwerking en flexibilisering van arbeid zijn onvoldoende om volledige werkgelegenheid te bereiken. De commissie doet een hele reeks suggesties voor beleidsmaatregelen die meer werk zouden kunnen opleveren. Belangrijk element daarin is dat arbeid goedkoper moet worden. De meeste voorstellen zijn niet erg nieuw. Nieuwer en wellicht wat meer controversieel zijn de maatregelen waarmee de commissie de verlaging van de kosten van arbeid zou willen financieren: meer belasting op milieubaardengebruik, meer belasting op consumptie, verbreding van de vermogensbelasting, belasting op financiële transacties, vermindering van aftrekposten, het rechte trekken van de scheefgroei in belastingen voor werknemers vergeleken met zelfstandigen en internationale coördinatie van maatregelen tegen belastingontwijking door bedrijven. Sociaal-democraten waren vroeger tegen belasting op consumptie, omdat mensen met lage inkomens die hun volledige inkomen consumeren daardoor het meest getroffen zouden worden. Inmiddels laat onderzoek zien dat belasting op consumptie minder verstorend is voor groei en werkgelegenheid dan belasting op arbeid. Bovendien zou er een laag tarief gehanteerd kunnen worden voor essentiële boodschappen en arbeidsintensieve diensten.

Wanneer consumeren duurder wordt, leidt dat er misschien ook toe dat mensen minder voedsel en andere producten verspillen. Dat zou passen in de benadering van de commissie, want er is een belangrijk verschil tussen haar pleidooi voor meer werk en het traditionele pleidooi voor economische groei. Groei

en welvaartsontwikkeling moeten 'in dienst staan van volledige en volwaardige werkgelegenheid, hernieuwde nationale en internationale solidariteit en duurzame ecologische ontwikkeling'. Vooral dat laatste krijgt bijzondere aandacht.

Omslag naar duurzaam

Duurzame ontwikkeling is de grootste uitdaging voor de mensheid in de eenentwintigste eeuw en met het rapport-Melkert krijgt de PvdA eindelijk een visiestuk waarin dat volmondig wordt erkend. Dan valt het vervolgens weer tegen dat de commissie wat zuinig doet over het Energieakkoord dat onlangs in de SER is afgesloten. Als het maar geen rem wordt voor verdere ambities. Ik denk dat het akkoord vooral een rem wordt voor verdere vooruitgang wanneer de ambities die erin staan niet gehaald worden. Die ambities gaan maar tot 2020 en zijn zeker gezien die korte tijdspanne niet gerings.

De commissie wijst op het belang van de vele burgerinitiatieven, lokale en regionale coöperaties op het gebied van duurzame energie en ook op de vele initiatieven die kleine en grote ondernemingen nemen om een 'circulaire economie' tot stand te brengen. De commissie vraagt ook aandacht voor de energiekosten van de industrie. De industrie willen we graag behouden, maar dan moet ze wel kunnen concurreren met bedrijven in de VS en Azië die veel minder voor energie betalen. Het kan niet zo zijn dat de investeringen in duurzame energie de energieprijzen zodanig opdrijven dat de bedrijven verdwijnen (en we vervolgens de producten van hun concurrenten importeren die ook niet duurzaam zijn geproduceerd). En wat al helemaal niet kan is 'en (bijvoorbeeld) schaliegas afwijzen en onvoldoende inzetten op hernieuwbare energie – waarbij we ook nog weten dat het nog enkele decennia zal duren voordat volledig hernieuwbare energie kan worden ingezet'.

De commissie-Melkert stelt voor de energietarieven voor grootverbruikers te verho-

gen, maar wel in combinatie met maatregelen die ervoor zorgen dat de concurrentiepositie van de betrokken ondernemingen niet wordt aangetast. Ze pleit voor een ‘deskundige, actief optredende en voorspelbare overheid’. Dat vooral dat laatste niet eenvoudig is, blijkt wel enkele regels later als de commissie pleit voor heroverweging van de recente beslissing om een aantal milieubelastingen, waaronder de verpakkingsbelasting en de grondwaterbelasting, af te schaffen.

Innovatie

‘Het innovatiebeleid (topsectoren) wordt met name ingezet voor het stimuleren van duurzame ontwikkeling.’ Het is jammer dat de commissie hierbij (misschien per ongeluk) alleen de topsectoren noemt. Het Nederlandse innovatiebeleid kent twee hoofdonderdelen: het topsectorenbeleid en de ‘indirecte’ ondersteuning van R&D-activiteiten in bedrijven via tegemoetkomingen in de belastingen. Terwijl er veel over de topsectoren wordt gepraat, gaat zo’n 80% van het innovatiegeld om in die indirecte ondersteuning, waar in principe alle bedrijven voor in aanmerking komen die spuurwerk verrichten, ongeacht waar dat over gaat. Ik zou die zeker niet buiten beschouwing laten bij het stimuleren van duurzame ontwikkeling.

Ook de WRR wijst erop dat het wenselijk is, mede voor de legitimiteit van het innovatiebeleid, dat het beleid zich richt op maatschappelijke uitdagingen (klimaat/energie, gezondheid/voeding, veiligheid, mobiliteit, communicatie). Minister Maxime Verhagen riep destijds bij de lancering van zijn bedrijvenbeleid dat ‘het bedrijfsleven aan het stuur’ zou zitten. Alsof de bedrijven onder elkaar wat belastinggeld mochten verdelen. Gelukkig hebben de plannenmakers in de topsectoren over het algemeen best oog gehad voor duurzaamheid en het belang van menselijk kapitaal. Maar de grote maatschappelijke uitdagingen zijn niet binnen een enkele sector op te lossen. Daarom is het goed wanneer de over-

heid in samenspraak met alle relevante partijen doelstellingen formuleert en dan middelen beschikbaar stelt om die doelstellingen te bereiken.

De commissie-Melkert maakt gelukkig niet de fout te zeggen dat de overheid het stuur moet overnemen – alsof de overheid altijd weet wat de goede richting is – maar ze pleit wel voor ‘sturing naar duurzame dynamiek’. Nederland investeert te weinig, en dat met een enorm overschot op de betalingsbalans. Helaas zegt de commissie weinig of niets over de investeringen die de overheid zou kunnen doen en aanjagen, behalve dan in de bouwsector. Zij doet enkele algemene voorstellen voor verbeteringen in de sfeer van het wetenschappelijk onderzoek, maar het hoofdstuk over innovatie gaat vervolgens voornamelijk over onderwijs en arbeidsmarkt. Daar valt wat voor

Wat als de zzp’er de norm wordt op de arbeidsmarkt, en niet de werknemer in loondienst?

te zeggen gezien het belang van ‘menselijk kapitaal’ en de noodzaak van vernieuwing van daarmee samenhangende instituties.

Toch was het denk ik beter geweest om een apart hoofdstuk over onderwijs en arbeidsmarkt te maken en de opzet van een op duurzaamheid gericht innovatiebeleid wat verder uit te werken. Visionair kunnen we het stuk op dit punt nog niet noemen. Het energieakkoord zou als opstap gebruikt kunnen worden voor een programma over energie (productie en besparing), maar dan wel met een tijds-horizon van minstens vijftien jaar. Als we kijken naar de sterktes van het Nederlandse bedrijfsleven kunnen we ook denken aan een samenhangend en duurzaam programma op het gebied van voeding en gezondheid, een

programma voor de ontwikkeling en het gebruik van duurzame (bio-based) materialen en natuurlijk een programma voor een veilige delta. Om continuïteit en betrouwbaarheid van de overheid te waarborgen hebben zulke programma's een breed politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. De WRR wijst in dit verband op zulke programma's in Duitsland, die grote continuïteit hebben ongeacht de samenstelling van de regering.

Uit de veelheid van onderwerpen die in het hoofdstuk rond onderwijs en arbeidsmarkt niet altijd even samenhangend aan de orde komen, wil ik er hier twee naar voren halen. De commissie is op sommige punten nogal terughoudend over zzp'ers. Het gros is volgens de commissie 'zelfstandige uit nood geboren' en heeft moeite de eindjes aan elkaar te knopen. De flexibele schil in Nederland is 'te groot'. Dat leidt tot voorstellen om schijnzelfstandigheid terug te dringen en meer tijdelijke contracten mogelijk te maken.

Op andere punten is de commissie wel positief over het feit dat mensen ondernemerschap tonen, risico's nemen en eigen baas willen zijn. Wat mij betreft had de commissie deze positieve toon wat meer voorop mogen stellen. De zzp'er valt niet meer weg te denken in onze economie en ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat zeer velen van hen geen andere status willen. Met nog steeds stijgende opleidingsniveaus en bedrijven die steeds projectmatiger werken, is het misschien niet zo gek om eens na te denken over de vraag wat er gebeurt wanneer de zzp'er de norm wordt op de arbeidsmarkt in plaats van de werknemer in loondienst. Sommige voorstellen van de commissie hebben daar overigens wel mee te maken. Wanneer zzp'ers 'normaal' worden, hoeven ze ook niet afwijkend behandeld te worden door de Belastingdienst. Het mag niet zo zijn dat 'louter fiscaal gedreven ondernemerschap' het draagvlak onder de sociale zekerheid uitholt.

Een ander interessant punt heeft betrekking op arbeidstijden – van mensen in loondienst uiteraard. De commissie betoogt dat er

veel meer kan en moet kunnen in termen van filebestrijding, kinderverzorging, cultuurbeleving et cetera, en wil dat er stappen gezet worden naar een 'combinatiepatroon', waarbij het arbeidsproces zo wordt georganiseerd dat mannen en vrouwen bij een volledige werkweek ieder vier dagen per week (negen uur per dag) aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

Uit het buitenland ken ik vergelijkbare voorstellen die uitgaan van werkweken van 30 of 32 uur, zodat een werknemer bijvoorbeeld vier dagen van acht uur maakt (of drie van tien). Omdat dit zou moeten leiden tot een substantiële toename van de arbeidsdeelname van vrouwen, zou dat opwegen tegen de verkorting van de werkweek. Als man en vrouw allebei dertig uur zouden gaan werken, zouden ze in principe bij een gelijkblijvend uurloon (even voor het gemak aannemend dat dat voor beiden gelijk is) meer kunnen verdienen dan wanneer de één 36 uur werkt en de ander 10 of 15 uur. In principe kan dit natuurlijk al, want iedereen mag in deeltijd gaan werken, maar het is iets anders wanneer het 'normaal' wordt.

Transparantie

De commissie doet verschillende voorstellen voor meer transparantie, verantwoording en zeggenschap in samenleving, politiek en bedrijfsleven. Deze voorstellen lijken mij zeker binnen de partij niet erg controversieel. Banken mogen private ondernemingen zijn, maar ze vervullen een sociale nutsfunctie en daarom is solide regelgeving en streng toezicht vereist. Het Rijnlands model van de ondernemingsbesturing verdient herwaardering. Er moet meer ervaring worden opgedaan met het concept van de sociale onderneming. Wel jammer dan dat het CDA onlangs een wetsvoorstel over dat onderwerp heeft ingetrokken omdat er onvoldoende steun voor was in de Kamer.

Er zou volgens de commissie-Melkert wel weer wat meer ruimte mogen komen voor beschermingsconstructies tegen ongewenste

overnames, en langdurig aandelenbezit zou bevorderd kunnen worden. Er zou een instemmingsrecht voor de OR kunnen worden ingevoerd bij essentiële kwesties. De commissie laat zich bij deze voorstellen inspireren door de hoorzittingen die het Amerikaanse Congres organiseert en stelt voor een Onderzoekskamer in te richten die snel hoorzittingen kan organiseren over actuele vraagstukken en daarbij betrokkenen onder ede kan horen. En ten slotte pleit de commissie voor nieuwe lokale organisatie- en participatievormen en adviseert zij daarvoor inspiratie te zoeken in binnen- en buitenland. Voorbeelden: Brainport Eindhoven, de Economic Development Board Rotterdam en de visie van Almere voor 2030.

Evenwicht

Het hoofdstuk over evenwicht is in het volledige rapport beduidend helderder dan in het kernrapport. Het is wellicht ook het meest fundamentele hoofdstuk. Evenwicht zou je een sociaal-democratische waarde kunnen noemen in de zin dat er altijd gestreefd is naar een balans tussen kapitaal en arbeid. Gebrek aan evenwicht is de fundamentele oorzaak van de crisis en nu moet een nieuwe 'balans' gevonden worden. En daarbij komt dan naast kapitaal en arbeid dus ook de natuur aan bod. Innovatie ten behoeve van een 'circulaire economie', een meer 'ontspannen arbeidsmarkt' en een zorgtakencombinatie verhogen het internationale concurrentievermogen. 'Dit levert niet alleen meer inkomsten op voor ondernemers en werknemers maar ook voor de staat. In die zienswijze is 1% groei die deze doelstellingen naderbij brengt, te prefereren boven 2% groei die gebaseerd is op het produceren van onafbreekbaar restafval.' De commissie kiest voor kwaliteit boven kwantiteit.

De commissie sluit af met een opvallend betoog over de noodzaak van meer aandacht – op scholen en in de samenleving – voor sociaal-emotionele ontwikkeling. De snelle ontwikkelingen in onze samenleving maken het noodzakelijk dat we beter leren om te gaan

met onverwachte gebeurtenissen, baanveranderingen, nieuwe kennis, andere mensen. Creativiteit en samenwerkingsvermogen zouden meer aandacht moeten krijgen met grote positieve gevolgen voor individu en maatschappij. Ik beluister hier ook een pleidooi voor minder aandacht voor materiële waarden – en dat past bij een visie op een solidaire samenleving waarin kwaliteit van leven en een duurzame omgang met de natuur belangrijker zijn dan materiële groei.

En nu verder

Waar moet de partij dit rapport nu plaatsen? De commissie-Melkert is er gekomen omdat het partijcongres het partijbestuur in januari 2012 vroeg een werkgroep te benoemen 'die voor onze partij een nieuwe visie voor het wereldwijde economische systeem ontwikkelt'. Doordat het kabinet-Rutte drie maanden later viel, moest er veel eerder een nieuw verkiezingsprogramma worden geschreven dan was voorzien en werd de commissie pas actief in november 2012. We zijn nu dus twee jaar verder. Toch had de commissie wat mij betreft nog wel wat meer tijd mogen nemen (of krijgen). Sommige zaken hadden nog verder uitgewerkt kunnen worden. Er staan weliswaar dingen in die van nut zijn voor de discussie over het Europese verkiezingsprogramma, maar het stuk zal toch vooral van invloed moeten zijn op het programma voor de volgende Tweede Kamerverkiezingen en die vinden (hopelijk) nog niet binnenkort plaats. Het komende partijcongres zou moeten vragen om een nadere uitwerking en het opnieuw agenderen op een volgend congres.

Dat neemt niet weg dat het rapport ook nu al voorziet in een dringende vraag. Misschien nog meer dan twee jaar geleden is er behoefte aan sociaal-democratische standpunten die meer om het lijf hebben dan 'minder' of 'meer' of 'socialer' dan wat andere partijen willen. De commissie-Melkert doet een belangrijke stap in die richting door het economisch beleid te toetsen aan de vier waarden die in de

Van waarde-studie van de WBS naar voren zijn gehaald: bestaanszekerheid, goed werk, verheffing en binding. Tegelijkertijd corrigeert de commissie de indruk van sommige lezers van *Van waarde*, dat sociaal-democraten geen waarde hechten aan duurzaamheid. Deze vier waarden kunnen zonder duurzame ontwikkeling in feite niet gerealiseerd worden. Omgekeerd zullen sociaal-democraten iedere stap in de richting van duurzaamheid willen toetsen aan deze vier waarden.

In de nieuwe regering van Duitsland heeft de voorman van de SPD, Sigmar Gabriel, het ministerie van Economische Zaken en Energie

voor zich opgeëist. Die keuze is niet zonder risico, want de 'Energiewende' (lees: duurzaamheid) heeft geleid tot veel gemor over hoge energierekeningen bij de burgers. Maar die keuze benadrukt wel dat de SPD weet dat belangrijke beslissingen over duurzame ontwikkeling en werkgelegenheid samen met en ook door het bedrijfsleven genomen moeten worden. Dat steekt schril af tegen de permanente voorkeur van de PvdA voor het ministerie van Sociale Zaken, waaraan in de benaming ten onrechte 'en Werkgelegenheid' is toegevoegd. Met het rapport-Melkert in de hand kunnen we de focus hopelijk eens verleggen.



TUSSENSTAND DECENTRALISATIE

Er wordt op allerlei plekken hard gewerkt aan de decentralisatie van zorgtaken, het welzijnswerk en de begeleiding van arbeid. Gemeenten, provincies en het Rijk zijn tamelijk druk met de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Van de noodzaak tot vernieuwing hoeft amper iemand overtuigd te worden. Maar de uitvoerders van de verschillende vernieuwingen lijken blijer dan de burgers, en de politiek houdt zich wat op de vlakte. Het wordt tijd dat iemand zijn vinger opsteekt. Van wie is die decentralisatie nu precies, en waar gaat deze toe leiden? Met bijdragen van **MARLEEN BARTH, JOOP VAN DEN BERG, WIM DERKSEN, FLIP DE KAM, MENNO HURENKAMP** en **EVELIEN TONKENS**.

Houden van de publieke sector

De decentralisatie van beleid maakt veel mensen bezorgd: zijn niet onherroepelijk de zwaksten straks de dupe hiervan? Het grootste probleem is dat onduidelijk is wie aan de touwtjes trekt, en dat de publieke sector geen 'eigenaar' meer heeft.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

In theorie heeft decentralisatie van beleid veel voordelen ten opzichte van centraal beleid. Het opschudden van verhoudingen tussen overheidsinstellingen en tussen overheid en burger kan ervoor zorgen dat gemeenten beter tegemoet kunnen komen aan lokale verschillen. Dat een stad met veel creatieve industrie niet in dezelfde mal hoeft als een regio met een groot gebrek aan werkgelegenheid, dat er meer ruimte is voor beleidsinnovatie. Het kan er ook voor zorgen dat verkalkte verhoudingen tussen verschillende overheidsdiensten worden doorbroken. Dat iemand in de problemen niet tien instanties aan de deur krijgt, maar één gezicht. Decentralisatie kan er ten slotte voor zorgen dat beleid en politiek dichterbij de burger komen. Dat een bewoner beter ziet dat aan zijn verlangens gewerkt wordt.

Het is ook hoog tijd om aan zo'n agenda van decentralisatie te werken. De staat of het stadsbestuur maakt nu plannen waar volksvertegenwoordigers vaak amper grip op kunnen krijgen, door gebrek aan tijd of kennis of ervaring. En de uitvoering van deze plannen komt in handen van min of meer marktgedreven organisaties die het niet per se slecht voor hebben met de publieke zaak, maar die daar geen uitdrukkelijke verantwoordelijkheid

voor voelen. Denk bijvoorbeeld aan schoonmaakwerk, thuiszorgwerk, woningcorporaties, de Noord-Zuidlijn. De staat maakt plannen, goedwillende politici krabben zich eens op het hoofd, en in ambigue samenwerkingen worden de plannen uitgevoerd, waarbij amper nog een forum overblijft voor de (negatieve) ervaringen van cliënten / burgers. De democratie verliest van de overheid, en de overheid verliest van de markt. Een herschikking van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid en markt komt vanuit dat perspectief als geroepen.

Maar hoe gaat het nu echt met de decentralisatie? Aan de ene kant is er het gemopper, van de gemeenten die vrezen tijd en geld tekort te komen om de uitvoering te realiseren en van burgers die niet weten waar ze aan toe zijn. Aan de andere kant is er het geruststellende geluid van politici die zich ergeren aan paniekverhalen over het einde van de solidariteit, en het applaus van burgers die blij zijn dat ze eindelijk eens de handen uit de mouwen kunnen steken. Maar de ontevredenheid over krimpende budgets en het wantrouwen over de uitvoering lijken nu nog sterker dan de vreugde. Het antwoord op de vraag wat er tot nu toe van de decentralisering terecht komt is in de bijdragen van Flip

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

de Kam, Evelien Tonkens, Marleen Barth en Joop van den Berg dan ook nogal aarzelend. Of de democratie zich aan de greep van de staat zal weten te ontworstelen en de staat zich van de markt weet te bevrijden staat te bezien. Er schemeren twee knelpunten door de stukken heen die tot nu toe amper in de discussie belicht worden: zeggenschap en de eigenheid van de publieke sector. Zeggenschap wordt genegeerd en rond de publieke sector begint een sfeer te ontstaan alsof deze niet meer dan een tijdelijke vervanging van vrijwilligerswerk was.

Eerst de zeggenschap. Het zal de lokale PvdA-afdelingen nog niet makkelijk vallen om de kabinetsplannen wervend te verkopen bij de komende gemeenteraadsverkiezingen, voorspelt Wim Derksen. Nou is dat niet zo'n schokkende ontdekking, maar het punt komt ook terug in het stuk van Joop van den Berg: waar is de politiek nou precies in dit hele proces? Derksen maakt zich niet al te veel illusies over de politiek die mogelijk is op het niveau van de gemeente, maar hij wil wel wethouders kunnen kiezen — de enigen die echt greep hebben op het lokale beleid, meer dan de gemeenteraadsleden die vaak noodgedwongen wat achter de feiten aanlopen en burgemeesters die op dit terrein niet veel macht hebben. Van den Berg benadert het vraagstuk nog net iets fundamenteeler, welke ideeën leven er nu over de ideale democratische verhouding tussen gemeenten, provincies, het Rijk? Het kan goed zijn dat 'het huis van Thorbecke' niet meer voldoet, maar dan zou ook duidelijker moeten worden waar nu precies het zelfstandig vermogen tot besturen en waar precies het zelfstandig vermogen tot controleren terecht moet komen. Bij alle gemeenten of vooral bij grote gemeenten, of toch maar bij samenwerkingsverbanden?

By stealth ontstaan nu regio's en districten die het werk van het gemeentebestuur en provinciale staten overnemen zonder dat kiezers en gekozenen zich daarvan bewust zijn. In plaats van dat burgers bewapend worden om

de nieuwe machten te controleren, houdt het Rijk zelf liever het toezicht in handen. Dus kunnen gemeenten in de nieuwe Wmo verplicht worden tot samenwerking als ontoelaatbare knelpunten ontstaan, blijft de inspectie voor de gezondheidszorg centraal toezicht houden, gaat alle zorg naar de gemeenten, behalve dan weer de lijfgebonden zorg, die gaat naar de verzekeraars in het kader van 'integraal beleid' en moeten lokale volksvertegenwoordigers het met dezelfde (niet al te scherpe) instrumenten doen als voorheen.

Decentralisering, regionalisering en centralisering gaan in feite min of meer gelijk op, met als constante dat de politiek er verweesd

Decentralisering, regionalisering en centralisering vinden min of meer tegelijk plaats

uitkomt. In woorden van Flip de Kam worden de gemeenten een soort uitvoeringskantoren. En ook het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt onwillekeurig te werken aan zijn eigen afschaffing, constateert Joop van den Berg. Onder de radar blijven is het devies voor het netwerkachtige bestuur dat nu in het leven wordt geroepen, geen dingen doen die afwijken van wat andere regio's of samenwerkingsverbanden doen, dan komt er ook geen gezeur van burgers: einde van het maatwerk voor het begonnen is. En zo er een 'democratisch gat' of 'een kloof tussen burger en politiek' is, dan wordt het de komende jaren eerder groter dan kleiner. Waar en op welke momenten kan de burger zijn laatste woord hebben; moet hij vertrouwen op een ploeterende gemeenteraad, kwijnende lokale media en een tamelijk grootschalig, (semi-)geprofessionaliseerd maatschappelijk middenveld? Of ligt het

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

meer voor de hand in de nabije toekomst te zoeken naar nieuwe vormen van inspraak en controle, naar herleving van het stadsburgerschap in de ene of de andere vorm? Daarover is het te stil.

Dan de publieke sector. Voor wie en hoe gaat deze in de nabije toekomst functioneren? De 'participatiesamenleving' leek even de vlag te zijn waaronder de decentralisatie zou varen: vanaf nu geen afhankelijk gedrag meer maar maximale deelname aan de samenleving door alle burgers. Die poging tot *framing* is mislukt, oordeelt Marleen Barth, de verzorgingsstaat blijft het vlaggenschip van de sociaal-democratie. Van mensen met een lager IQ en mensen met aanleg voor verslaving kun je niet verwachten dat ze opgewekt en op eigen houtje 'participeren' in de meritocratie, laat Barth zien. Het geldt ook voor bijstandsgerechtigden en mensen die vanwege ouderdom of een medische indicatie professionele zorg nodig hebben, blijkt uit het betoog van Evelien Tonkens. Het jargon van eigen verantwoordelijkheid en spontane participatie heeft daar perverse effecten. Meedoen willen nagevoel alle mensen graag, maar daadwerkelijk geld verdienen is voor bepaalde groepen mensen te hoog gegrepen. Prikkel en dwang werken dan contraproductief.

Die afrekencultuur in de publieke sector is een groot deel van het probleem. Het New Public Management heeft de afgelopen decennia gezorgd voor een gigantisch wantrouwen tussen burgers, ambtenaren en professionals. Geleverde diensten moeten geturfd, burgers moeten geprikkeld, loketten gebundeld, personeel geflexibiliseerd en ondertussen moeten zowel werknemers als cliënten worden gecontroleerd. En wie het niet 'echt' nodig heeft, mag geen hulp krijgen. Die manier van organiseren maakt afhankelijkheid bij voorbaat verdacht en dat lijkt onder condities van decentralisering niet per se beter te worden: ben je wel echt ziek, is je verwarring niet al voorbij, kun je die trap echt niet op? Zo niet, dan moet je je omgeving maar inschakelen.

Wat vergeten wordt, betoogt Tonkens, is dat verreweg de meeste mensen liever van de overheid dan van hun familie afhankelijk zijn, en meestal om goede redenen.

Het antwoord op het wantrouwen in de publieke sector zou niet afschaffing maar verbetering moeten zijn. Een van de belangrijke kenmerken van de publieke sector was immers dat deze de middenklasse en zelfs de rijken verbond met de mensen die minder of nauwelijks inkomen hebben. Goede scholen, goede zorg, goede voorzieningen, zodat iedereen die kan er graag voor betaalt en ook voor wie het minder heeft er toch een fatsoenlijk bestaan is weggelegd. Het is de meest succesvolle manier van herverdelen in de moderne geschiedenis. Hoe gaat dat er nu precies uitzien, nu zorg en welzijn en arbeid aan de ene kant meer lokaal georganiseerd worden, al dan niet via marktgericht aanbesteden, en aan de andere kant meer van het eigen initiatief afhangen? Wat is de ideale verhouding markt-zelf doen-overheid, in het licht van de op de loer liggende scheidingen tussen hoger en lager opgeleiden, brutalen en verlegenen, rijken en armen, stellingen en dorpelingen? Anders gezegd, hoe komt bestaanszekerheid tot stand?

Het is nog te vroeg voor een uitputtende conclusie. Decentralisatie biedt de lokale gemeenschap meer ruimte en dat is goed, maar of er andere mensensoorten dan vroeger van zullen profiteren staat nog te bezien. Geen van de contribuerende auteurs neemt afstand van de principes van de decentralisatieoperatie, bijna eerder integendeel, men is het roerend eens met de ambities van het kabinet. Maar de weg ernaar toe overtuigt niet. Daarvoor moet de decentralisering meer een *eigenaar* krijgen, niet alleen het product zijn van behoedzame uitvoerders maar van trotse politici, die niet alleen een afstreeplijstje voor ogen hebben maar ondubbelzinnige waarden uitdragen waartegen de operatie profiel krijgt. 'Dicht bij de burger' werkt daarbij amper, omdat de gemeenten tegelijkertijd ook gedwongen worden 'op te schalen', zoals dat in jargon heet:

Menno Hurenkamp *Houden van de publieke sector*

veel zaken komen helemaal niet dichterbij. 'Zelf doen' is minstens zo moeizaam, omdat dat voor veel van de betrokkenen juist niet vanzelfsprekend is. Het is nu nog niet te laat om een eigen idee van zeggenschap en een eigen idee over de publieke sector uit te dragen, om de morele orde achter de decentrali-

satie neer te zetten. 'Van ons' zou het motto misschien moeten zijn, om zowel het belang van zeggenschap als de publieke sector zelf te benoemen: het is 'van ons' en daarom moet ook de inspraak en controle op maat zijn, en daarom moeten de diensten voor iedereen aantrekkelijk zijn.

Een hachelijk avontuur

Alle voors en tegens van de decentralisatieoperatie tegen elkaar afgewend is er één taboevraag die gesteld moet worden: hadden we er misschien nooit aan moeten beginnen?

FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

In het regeerakkoord is afgesproken de overheidstaken op drie terreinen naar de gemeenten te decentraliseren:

- ▶ *De jeugdzorg.* De bestaande bestuurlijke lappendeken van voorzieningen voor jeugdzorg wordt strakgetrokken, doordat alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten gaan vallen.
- ▶ *De thuiszorg en begeleiding van ouderen en gehandicapten.* De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) financiert straks alleen nog *intramurale* ouderen- en gehandicaptenzorg. Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag worden niet langer toegelaten binnen de muren van verzorgings- en verpleeghuizen. Zij krijgen voortaan zorg in hun eigen omgeving. De aanspraken op *extramurale* verpleging en verzorging worden uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gelicht en toegevoegd aan het basispakket dat voor iedereen wordt gedekt via de Zorgverzekeringswet. Gemeenten worden na een aanpassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor alle nu nog via de AWBZ gefinancierde activiteiten voor de ondersteuning en begeleiding van cliënten.

- ▶ *Participatie.* Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen aan en begeleiding naar de arbeidsmarkt van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten ('Wajongers'). Daar komt de verplichting bij om een voorziening te treffen die in een beschutte omgeving werk biedt aan mensen die geen regulier werk kunnen verrichten. De sociale werkplaatsen, met een naar huidige opvattingen in doorsnee te hooggekwalificeerd werknemersbestand, worden de komende jaren in rap tempo ontmanteld.

Volgens de huidige planning gaan al de genoemde taken en verantwoordelijkheden al volgend jaar over naar de gemeenten. Half januari werd duidelijk dat de gemeenten in meerderheid niet bereid zijn de nieuwe taken uit te voeren op de condities die het kabinet aan de operatie verbindt. Die aarzeling is begrijpelijk. In het vervolg is aangenomen dat de drie decentralisaties uiteindelijk doorgaan, al zijn zij in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent.

Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 bijna € 14 mrd gemoeid (tabel). Het budget van de gemeenten zwelt minder op, te weten met circa € 12 mrd. Het verschil tussen bei-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

de bedragen ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties in de loop van deze kabinetsperiode een toenemende, tot bijna € 2 mrd oplopende (netto)bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou zelfs bijna het dubbele van dit bedrag worden bespaard.¹ Alle in de tabel vermelde bedragen zijn ontleend aan de toelichting op de wetsontwerpen die de overgang van taken naar de gemeenten regelen.

Het is klaar dat bezuinigingen in het sociale domein in de orde van grootte van € 2 mrd – structureel gaat het, zoals opgemerkt, om bijna het dubbele van dit bedrag – onontkoombaar zullen leiden tot een versobering van de betrokken voorzieningen. Bovendien worden op dit moment bestaande – nationaal uniforme, via de rechter afdwingbare – rechten ingeruild voor voorzieningen waarvan de inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte in de nabije toekomst in belangrijke mate worden bepaald door de gemeenteraad. Lokale bestuurders zullen de aanspraken op voorzieningen in gemeentelijke verordeningen moeten preciseren binnen de ruimte die de centrale overheid daarvoor schept. Voor

burgers die zich tekortgedaan voelen staat weliswaar een beroep op de rechter open, maar tegelijk staat vast dat de rechter gemeenten beleidsruimte gunt.²

Naar algemene verwachting zullen als gevolg van de decentralisaties de verschillen in het voorzieningenniveau en de hoogte van door gebruikers verschuldigde eigen bijdragen tussen gemeenten (fors) toenemen. Op terreinen waar dit nu al het geval is – zoals bij de tarieven van de onroerendezaakbelasting, de leges voor horecavergunningen – leidt dat regelmatig tot onvrede bij burgers en ondernemers. Dat belooft dus nog wat.

Waarom decentraliseren?

Het kabinet verdedigt de ophanden zijnde decentralisaties met verschillende argumenten. Uitgangspunt is dat burgers zoveel mogelijk zelfredzaam dienen te zijn. Wie dat echt nodig heeft kan evenwel blijvend rekenen op ondersteuning door de overheid. Daarbij is ‘maatwerk’ nodig. Gemeenten zijn het meest geëigend om ondersteuning te organiseren die rekening houdt met de specifieke omstandigheden waarin iemand verkeert. Zij staan

Tabel 1 Te decentraliseren taken (globale bedragen 2015 × € 1 mln)

Sociaal domein	Over te hevelen budget vóór bezuiniging	Bezuiniging op budget
Jeugdzorg	3.344	450 ^a
Extramurale AWBZ-zorg	5.059 ^b	1.200
Participatiebudget (Wajong en WSW)	5.450	235 ^c
Totaal	13.853	1.885

a. In 2017.

b. Reeds voor gemeenten beschikbaar (na bezuinigingen): € 4.969 mln.

c. Structurele opbrengst € 1.740 mln.

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013, p. 89; 2013-2014a, p. 86; 2013-2014b, p.102)

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

het dichtste bij hun inwoners. Medewerkers van de gemeente kunnen in de thuissituatie nagaan hoeveel steun van familieleden en van persoonlijke netwerken mag worden verwacht. Door de regio in één hand te leggen en bestaande financiële en institutionele schotten tussen voorzieningen te slopen, vermindert de bureaucratie en kan een einde komen aan de praktijk waarin soms tal van hulpverleners langs elkaar heen werken.

Door de haast die achter de operatie wordt gezet, kunnen dingen vreselijk misgaan

Theoretisch is daar geen speld tussen te krijgen. De praktijk is echter weerbarstig. Een deel van de cliënten is vereenzaamd. Zij beschikken niet over hulpvaardige familie of een bloeiend sociaal netwerk. Kinderen wonen steeds vaker op betrekkelijk grote afstand van hun ouders en kunnen daardoor niet eenvoudig bijspringen. Wanneer kinderen zelf nog een gezin grootbrengen, wordt mantelzorg aan hun ouders verlenen een loodzwaar karwei.

Het is voor bureaucraten allesbehalve eenvoudig om te bepalen in hoeverre familie en sociaal netwerk ondersteuning kunnen en willen verlenen. Subjectieve inschattingen zijn hierbij onvermijdelijk. In min of meer vergelijkbare gevallen kunnen uitgebrachte adviezen — afhankelijk van de persoon van de voor de beoordeling eindverantwoordelijke gemeenteambtenaar — substantieel verschillen. Mensen die de weg weten en brutalen hebben samen meer dan de halve wereld. Zij zullen vaak meer ondersteuning claimen en ontvangen dan binnen de beperkingen van het beschikbare budget op objectieve gronden noodzakelijk is. Minder assertieve of gezagsgetrouwe cliënten zullen zich sneller voe-

gen naar wat bureaucraten beslissen. Nu is dat ook al zo bij op dit moment via de AWBZ gefinancierde ondersteuning. Maar daar hebben hulpbehoevenden *recht* op wettelijk omschreven zorg. Dat wordt straks anders.

Hoe weerbarstig de praktijk kan zijn, valt te illustreren aan de hand van het voorbeeld van gezinnen met ‘multi-problematiek’. Idealiter krijgen zij straks te maken met één persoon, die namens de gemeente begeleiding geeft op basis van een ‘integraal plan’. Die begeleider zal contacten moeten onderhouden met veel of vrijwel alle van de nu al ingeschakelde gespecialiseerde hulpverleners. Het is niet ondenkbaar dat in de hulpverleningspiramide slechts een nieuwe tussenlaag wordt aangebracht, in de vorm van de gezinscoördinator. Het opstellen van het integraal begeleidingsplan, overleg en afstemming met hulpverleners, en de tijd die is gemoeid met dossiervorming kunnen de in beginsel haalbare efficiencywinsten volledig wegvagen.

Op de werkvloer kunnen makkelijk energieverslindende conflicten ontstaan, wanneer de coördinerende begeleider en de ingeschakelde hulpverleners verschillende inzichten hebben in hoe ernstig de ‘multi-problemen’ zijn en langs welke weg deze het beste kunnen worden aangepakt. Hulpverleners achten zich bij uitstek gekwalificeerd om de hulpbehoefte te definiëren. Ziet de coördinator de situatie minder ernstig in, dan krijgt de gemeente al snel het verwijt dat financiële overwegingen in plaats van de hulpbehoefte bij de toewijzing van ondersteuning de doorslag geven.

Exact zulke discussies spelen nu al, wanneer zorgverzekeraars vraagtekens zetten achter nut en noodzaak van bepaalde medische behandelingen. Hulpverleners presenteren zich graag als zaakwaarnemers van hulpbehoevenden. Maar zij hebben evengoed hun eigen belangen — in termen van plezierige werkomstandigheden, een goed inkomen en baanzekerheid — die hun oordeel over de ernst en gewenste aanpak van problemen kunnen kleuren. Conflictstof ligt

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

bovendien opgetast omdat bij het taxeren van psychische problemen en de mate van arbeids(on)geschiktheid van jongeren ook lastig te objectiveren factoren een door de rechter gehonoreerde rol spelen.

Vraagtekens

Er passen dus de nodige vraagtekens bij de met jargon doorspekte teksten van Haagse notaschrijvers over maatwerk, multi-problematiek en via decentralisatie van taken naar de gemeenten te behalen efficiencyvoordelen. De drie operaties moeten binnen amper twee jaar tijd hun beslag krijgen, terwijl de rijksoverheid soms halverwege het spel de doelpalen verzet. Zo rekenden gemeenten erop – in die mening gesterkt door de tekst van het regeerakkoord – dat persoonlijke verzorging bij mensen thuis (hulp bij het aantrekken van steunkousen, wondverzorging en dergelijke) in hún nieuwe takenpakket zou worden opgenomen. In december 2013 besloot het kabinet echter om deze AWBZ-voorziening – overigens terecht – alsnog onder te brengen in het basispakket van de Zorgverzekeringswet.³ Het kabinet heeft vergeefs geprobeerd het verzet hiertegen uit gemeentelijke kring af te kopen met € 200 mln.

Bij overhaaste executie van de komende taakoverheveling kunnen heel gemakkelijk dingen vreselijk misgaan. Hierop wijst onder andere de Raad van State, in een recent advies over de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. 'Gelet op eerdere ervaringen met decentralisaties, op de omvang van deze operatie, op de noodzaak nieuwe deskundigheid bij gemeenten op te bouwen en op het feit dat deze decentralisaties ook een inhoudelijke omslag in denken en doen impliceren, is het de vraag of dit [de voor implementatie uitgetrokken korte tijdspanne – FdK] realistisch is.' Gaat het mis, dan zijn groepen mensen het slachtoffer die op steun van de overheid moeten kunnen rekenen. Het was daarom verstandig geweest wanneer het kabinet voor een langere overgangperiode had gekozen.

De betrachte haast bij de overheveling van taken is vooral verklaarbaar door de wens het begrotingstekort in 2015 terug te drukken tot 3% van de economie of minder. Afgezien van forse lastenverzwaringen zijn daarvoor omvangrijke bezuinigingen op de collectieve uitgaven nodig.⁴ Op goede gronden kan worden verdedigd dat – gegeven de schade die de Grote Recessie aanricht – tijdelijk een minder stringent begrotingsbeleid de voorkeur verdient. De omvangrijke, door de kabinetten-Rutte verordonneerde lastenverzwaringen en bezuinigingen remmen immers het nog uiterst prille economische herstel af. Onder nieuwe Europese begrotingsregels – niet in de laatste plaats tot stand gekomen op aandrang van Nederland – kan ons land zich echter niet ontworstelen aan de budgetdiscipline die de lidstaten van de Unie zichzelf hebben opgelegd.

Ten slotte mogen de gevolgen voor de bestuurlijke indeling niet onvermeld blijven. Als uitvloeisel van de decentralisaties acht het kabinet het nodig dat gemeenten op langere termijn worden opgeschaald naar honderdduizend inwoners of meer. Anders zouden zij hun nieuwe taken niet naar behoren kunnen uitvoeren. Dat is toch paradoxaal? Enerzijds decentraliseren, omdat gemeentebestuurders het dichtste bij de mensen staan. Tegelijkertijd gemeenten opblazen tot een omvang waardoor heel veel burgers de afstand tot hun bestuurders en het gemeentehuis aanzienlijk zien toenemen. De bestuurlijke herindeling wordt overigens niet aan de gemeenten opgelegd. Het kabinet verwacht dat zij van onderaf groeit.

De decentralisatieplannen roepen dus tal van vragen op. Zoals bekend, zitten economen zelden om een woordje verlegen. Hebben zij iets bij te dragen aan de lopende discussie?

Taakafbakening tussen bestuurslagen⁵

Bij de taakafbakening tussen bestuurslagen moet volgens de gebruikelijke economische benadering het ruimtelijke bereik van over-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

heidsactiviteiten de doorslag geven. Beleid dat vooral plaatselijke belangen dient, kan het beste aan gemeenten worden overgelaten. Een centralistisch bestuur, met uniforme landelijke regelingen, kan onvoldoende rekening houden met plaatselijke voorkeuren of specifieke lokale omstandigheden. Daarom kunnen zaken als straatverlichting en het ophalen van huisvuil het beste door de gemeenten zelf worden georganiseerd. De rijksoverheid moet zich concentreren op taken die het hele land raken, zoals de nationale defensie. Het heeft immers geen enkele zin dat elke gemeente probeert een eigen legertje op de been te brengen.

De mobiliteit van personen en bedrijven beperkt de mogelijkheden om op het lokale vlak zelfstandig inkomenspolitiek te voeren. Stel dat gemeenten autonoom de hoogte van de bijstandsuitkering mochten bepalen. Een gemeente met in verhouding hoge uitkeringen – en hoge gemeentelijke belastingtarieven om de royale bijstand te kunnen financieren – zou bemiddelde inwoners zien wegtrekken en zou mensen aanzuigen die op een uitkering zijn aangewezen. De uitgaven lopen dan verder op, terwijl het draagvlak voor de gemeentelijke belastingheffing afbrokkelt. Zo'n eigen gemeentelijk inkomensbeleid gaat op den duur aan zijn doelstellingen ten onder.

De centrale overheid bepaalt daarom de hoofdlijnen van het algemene inkomensbeleid. Wel zijn gemeenten bij de uitvoering daarvan ingeschakeld. Sinds het midden van de jaren negentig tolereert de rijksoverheid dat gemeenten in aanvulling hierop een eigen armoedebeleid voeren, via het verlenen van bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. Door verschillen in plaatselijke regelingen zijn bijstandsontvangers in de ene gemeente wel degelijk een stuk beter af dan in andere gemeenten.

Bij het aanbod van voorzieningen hebben decentrale overheden veel meer mogelijkheden om een eigen beleid te voeren, omdat het profijt van veel voorzieningen wordt genoten

door mensen die binnen een beperkt gebied wonen. De zorg voor de bestrating, de exploitatie van sportaccommodaties en de aanleg en het onderhoud van groenvoorzieningen zijn voorbeelden van activiteiten die bij uitstek thuishoren in het gemeentelijke takenpakket. Daarbij lopen gemeenten soms tegen hun financiële grenzen aan. Dan kan een gewenst niveau van voorzieningen door objectieve omstandigheden niet uit eigen middelen worden bekostigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij hoge kosten voor wegen en riolering door een slappe en drassige bodem. Of de eigen belastingcapaciteit is in verhouding gering, doordat er weinig economische bedrijvigheid is en veel inwoners een laag inkomen hebben. Door de uiteenlopende financiële posities van decentrale overheden kunnen dan grote verschillen in het voorzieningenniveau ontstaan. De rijksoverheid zorgt ervoor dat bepaalde voorzieningen in alle gemeenten desondanks

Om de decentralisatie te laten slagen, moet het beleid tussen gemeentes kunnen verschillen

aanwezig kunnen zijn, door armlastige overheden bij de verdeling van geld uit het gemeentefonds en bij de toedeling van veel specifieke uitkeringen (voor nauw omschreven bestemmingen) de daarvoor benodigde extra middelen te verschaffen.

In Nederland zijn gemeenten voor hun inkomsten sterk afhankelijk van de centrale overheid. De eigen lokale belastingen maken slechts 3,5% uit van de totale opbrengst van alle in Nederland geheven belastingen en premies voor de sociale verzekeringen.⁶ Gemeentebestuurders zijn dus met 'gouden koorden' aan de schatkist van het Rijk gebonden. De

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

autonomie van de gemeenten en de lokale democratie zijn gediend met uitbreiding van het eigen belastinggebied van de lokale overheden. Wanneer het Rijk tegelijkertijd minder geld naar de gemeenten overmaakt, hoeft de totale lastendruk in dat geval niet te stijgen. Op goede gronden is dan ook al vaak voor verruiming van het gemeentelijk belastinggebied gepleit.⁷ Die pleidooien waren tot nu toe aan dovemansoren gericht. Ook het regeerakkoord van het zittende kabinet biedt hiervoor geen opening. Integendeel, de financiële afhankelijkheid van Den Haag neemt alleen maar toe, nu er in lijn met het regeerakkoord voor de te decentraliseren taken vanaf 2015 jaarlijks € 12 mrd extra rijksgeld naar de gemeenten vloeit.

Voors en tegens⁸

Het eerste voordeel van het afstoten van bevoegdheden naar een 'lagere' bestuurslaag is dat voorzieningen allicht beter zijn afgestemd op de voorkeuren van de burgers dan wanneer een 'hogere' bestuurslaag eenheidsworst serveert. Verder kan decentralisatie leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is voor mensen gemakkelijker dan op nationaal niveau.⁹ Decentralisatie bevordert bovendien de beleidsinnovatie. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen, blijkt vanzelf welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen.

Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door 'maatstafconcurrentie'. Bij de rijksoverheid kunnen kiezers de prestaties van landelijke politici moeilijk objectief beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelykbaar. Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijke politici maar beperkt reken-schap af te leggen. Gemeenten zijn onderling

veel beter vergelijkbaar dan landen, vooral wanneer zij in dezelfde regio liggen en ongeveer dezelfde omvang hebben. Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebestuur dus vergelijken met de bestuurlijke prestaties in vergelijkbare omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het zet bestuurders aan om zich in te spannen.

Alle vier genoemde voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk gemeen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is minder innovatie mogelijk door bestuurlijke experimenten en is maatstafconcurrentie inhoudsloos.

Aan overheveling van taken en bevoegdheden naar het lokale niveau kleven ook bezwaren. Zij maakt de besluitvorming eerder kwetsbaar voor corruptie, eigen belangen van lokale bestuurders, dorps- en vriendjespolitiek. Bovendien spelen nimby-effecten ('Not in my backyard') een veel grotere rol: de plaatselijke bevolking en bestuurders zullen vaak proberen projecten tegen te houden die hogere belangen dienen, maar die voor de eigen gemeente nadelig uitpakken (verzet tegen wegaanleg of de plaatsing van windmolens).

Besluitregels

Uit het bovenstaande vallen simpele vuistregels af te leiden, die duidelijk maken wanneer het besluit om een bepaalde taak te decentraliseren zinvol is. Essentieel is dat het beleid in de ene gemeente mag afwijken van dat in de andere. Zo ja, dan kan decentralisatie (aanzienlijke) voordelen hebben. Zo nee, dan is decentralisatie alleen nog maar zinvol wanneer dit voor de belastingbetalers aantoonbaar tot kostenverlaging leidt.

Terwijl de decentralisatietrein doordendert, staan verschillende seinen op rood. Niet alleen de overhaaste invoering baart zorgen. De maatschappelijke acceptatie lijkt kwesti-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

eus te zijn. Uit een publieksonderzoek met ruim tweeduizend respondenten blijkt dat de overgrote meerderheid van de ondervraagden het niet acceptabel vindt dat als gevolg van de decentralisaties verschillen tussen gemeenten ontstaan.¹⁰ Deze uitslag zal de trein niet tot stilstand brengen, maar ook om andere redenen is een ontsporing voorstelbaar – volgens sommige waarnemers: voorspelbaar.

Worden lokale verschillen in voorzieningen en tarieven geaccepteerd, dan moet tevens vaststaan dat de hierboven aangestipte voordelen van decentralisatie de al genoemde nadelen ervan overtreffen. Die nadelen hebben te maken met de grensoverschrijdende effecten van lokaal beleid en met de optimale schaal van de productie van overheidsvoorzieningen.

Hoe kleiner de geografische eenheid die beleid maakt is, hoe groter de kans dat omliggende gebieden door dat beleid worden geraakt, in positieve of in negatieve zin. Omdat zulke externe effecten de beslissers zelf niet raken, wordt daarmee doorgaans te weinig rekening gehouden. Een actueel voorbeeld is dat gemeenten samen veel te veel kantoorlocaties hebben ontwikkeld. Elke gemeente afzonderlijk heeft belang bij de verkoop van zoveel mogelijk bouwgrond voor nieuwe kantoren. Met het negatieve externe effect – de eigen bijdrage aan het regionale overaanbod van kantoorruimte – houden gemeentebestuurders geen of onvoldoende rekening. Dus neemt de enorme leegstand van kantoren alleen maar toe. Om dergelijke externe effecten voldoende mee te wegen is het onvermijdelijk dat een hogere bestuurslaag – in dit geval de provincie – de besluitvorming overneemt of dwingend coördineert.¹¹

In de tweede plaats vereisen sommige overheidsvoorzieningen een minimale schaalgrootte. Het oprichten van een muziekschool in een kleine gemeente is niet haalbaar; de kosten per leerling worden veel te hoog. Door uitbesteding of samenwerking van gemeenten zijn schaalvoordelen vaak toch wel te reali-

seren – vandaar de streekmuziekscholen. Net zo wordt vuilnis in kleine gemeenten vaak door een particulier bedrijf of een naburige grote gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen in zulke gevallen wel zelf het niveau van de dienstverlening blijven vaststellen, en de manier van tarifiering.

Gemeenten voeren in toenemende mate complexe taken uit. Het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten is daar niet altijd tegen opgewassen. Afspraken over samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke regelingen kunnen het antwoord zijn. De optimale schaalgrootte heeft niet alleen met productiekosten en de complexiteit van regelgeving te maken. Een blijf-van-mijn-lijf huis vestigen in een kleine gemeente werkt niet, daar is de anonimiteit van de grote stad voor nodig.

Decentralisaties: een verbetering?¹²

Willen de drie operaties slagen, dan dient al met al dus aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Het straks vermoedelijk per gemeente verschillende voorzieningenniveau strookt zeker niet met de voorkeuren van de burgers. Te verwachten valt dat dit in Den Haag niet leidt tot een fundamentele koerswijziging. Ongenoegen dat oplaait nadat de operaties zijn uitgevoerd, zal Kamerleden en bewindslieden in de verleiding brengen zich – volledig in strijd met de uitgangspunten van de decentralisaties, maar volgens een gebruikelijk geworden patroon – indringend te (blijven) bemoeien met het gemeentelijke voorzieningenaanbod. Ervaren lokale bestuurders weten dat gedetailleerde Haagse bemoeienis met plaatselijke kwesties al jaren schering en inslag is. Zodoende worden gemeenten vooral uitvoeringskantoren van het Rijk. Omdat hun bestaande schaal vaak te gering is om overgehevelde taken op eigen kracht te verteren, zijn al tal van regionale samenwerkingsconstructies opgetuigd (brandweer, milieuhandhaving).¹³ Is de komende ronde met massieve taakuitbreidingen daarom wel zo aantrekke-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

lijk? Die afweging zullen de gemeenten samen moeten maken.

Uiteraard zal de rijksoverheid — ook bij een ‘echte’ decentralisatie van taken — moeten formuleren welke resultaten van de gemeenten worden verwacht. Het zal overigens nog niet zo eenvoudig zijn om met het oog hierop transparante en goed hanteerbare prestatie-maatstaven te formuleren. Succesvolle decentralisatie veronderstelt evenwel dat gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen om de gewenste resultaten op hun eigen manier te realiseren. Het bewijs voor deze stelling is hierboven geleverd. Vanzelfsprekend mogen vertegenwoordigers van de rijksoverheid gemeenten die onvoldoende presteren daarop aanspreken.

Het kabinet rekent op omvangrijke kostenbesparingen. Wanneer die inderdaad worden gerealiseerd, pleit dat ten gunste van de drie decentralisaties. Of de ingeboekte bezuinigingen worden gehaald zonder onaanvaardbaar kwaliteitsverlies van de dienstverlening, staat te bezien. De kans op positieve respectievelijk negatieve externe effecten lijkt bij de over te hevelen taken in elk geval tamelijk beperkt te zijn, zeker wanneer gemeenten regionaal de handen ineenslaan. De (geringe) schaalgrootte van veel gemeenten is namelijk wel een reeel probleem. ‘Opschaling’ hoeft niet het logische antwoord te zijn. Het kostenpeil ligt in grotere gemeenten hoger en de afstand tussen burgers en bestuurders is er doorgaans groter. Nauwe samenwerking tussen aangrenzende gemeenten is het alternatief. Een bezwaar is dat de democratische controle op samenwerkingsorganen door gemeenteraden van de deelnemende gemeenten in de praktijk uiterst beperkt is.

Gouden koorden

Lokale overheden, zo stelde ik al, zijn in Nederland met gouden koorden gebonden aan de centrale overheid. Voor hun inkomsten zijn zij in hoge mate afhankelijk van de algemene

uitkering uit het gemeentefonds en een reeks specifieke uitkeringen (waarvan de bestemming vastligt). Voor de uitvoering van de te decentraliseren taken blijven gemeenten eveneens afhankelijk van de middelen die zij daarvoor vanuit Den Haag ontvangen. Dat zij die middelen naar eigen inzicht mogen inzetten, vormt de sterkst denkbare prikkel voor een doelmatige besteding. Gemeenten mogen wat ze in het sociale domein overhouden namelijk voor andere zaken gebruiken — cultuur, groenvoorziening en zo meer. Komen zij bij de uitvoering van hun taken in het sociale domein tekort, dan moeten andere portefeuillehouders in het college van B&W — met de verantwoordelijkheid voor onderwijs, infrastructuur et cetera — over de brug komen, of stijgt het tarief van de onroerende zaakbelasting.¹⁴ In dit geval is er pressie van de overige wethouders en de burgerij om de sociale uitgaven te beteugelen.

Zowel in Den Haag als bij leden van de gemeenteraad leeft het misverstand dat geld dat wordt toegewezen voor sociaal beleid ook volledig voor dit doel moet worden besteed. Dat is echter alleen het geval bij specifieke uitkeringen; dat geld mag uitsluitend voor een nauwkeurig afgebakende bestemming worden uitgegeven. Het is echter de bedoeling — in lijn met een door de Tweede Kamer uitdrukkelijk geformuleerd verlangen — dat de middelen die zijn gemoeid met de drie mega-operaties naar de gemeenten vloeien via het gemeentefonds. Uitkeringen uit het gemeentefonds kunnen gemeenten in beginsel vrij besteden.¹⁵ Het kabinet denkt aan de constructie van een ‘sociaal deelfonds’ binnen het gemeentefonds. Zo’n constructie is in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) echter onbekend. Wel kent de Fvw het instrument van de integratie-uitkering. Die gaat op den duur volledig op in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze formule lijkt hier de aangewezen constructie te zijn.

De voeding van het gemeentefonds loopt in de pas met de ontwikkeling van het over-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

grote deel van de rijksuitgaven, volgens het principe: samen 'trap op, trap af'. Wanneer bijna de helft van de algemene uitkering in de toekomst voor het sociaal domein is bestemd, rijst de vraag hoelang de voeding van het fonds op basis van deze bestuurlijke afspraak uit het verleden houdbaar is. Deze trein kan ontsporen omdat de vergrijzing de zorguitgaven van gemeenten (de 'wagons') sterk zal opstuwen, terwijl de rijksuitgaven in hun geheel (de 'locomotief') een stuk minder gevoelig zijn voor demografische veranderingen.¹⁶ Dit probleem speelt nu al bij de uitgaven voor de bijstand. Bij de voeding van het gemeentefonds wordt tot nu toe geen rekening gehouden met de werkloosheidsontwikkeling.¹⁷

Bij de verdeling van het geld uit het gemeentefonds over de vierhonderd gemeenten worden rond de zestig maatstaven gebruikt. De belangrijkste daarvan zijn het aantal inwoners en het aantal woonruimten. Bij de toedeling van de voor jeugdzorg, langdurige zorg en participatie beschikbare middelen zijn waarschijnlijk eigen verdeelsleutels nodig, met aanvullende maatstaven. Een vergrijsd samenwerkingsgebied met veel jeugdwerkloosheid — denk aan Oost-Groningen of Zuid-Limburg — kan de komende taken immers niet zelf betalen, zelfs wanneer het eigen belastinggebied aanzienlijk zou worden verruimd. De belastingbasis is namelijk smal: de huizenprijzen zijn er laag, dus ook bij hoge tarieven blijft de ozb-opbrengst achter. Invoering van een lokale inkomstenbelasting — praktisch niet uitvoerbaar — helpt evenmin, omdat ook de inkomens in deze gebieden (ver) beneden het landelijk gemiddelde liggen. Extra middelen uit Den Haag blijven in zulke gevallen nodig om overal in Nederland een minimaal voorzieningenniveau te kunnen garanderen. Joop van den Berg pleit in zijn bijdrage aan dit nummer voor sterke steden met een ruim bemeten eigen belastinggebied. Dat is geen goed idee, omdat ook sommige grootstedelijke gebieden door ob-

jectieve omstandigheden disproportioneel hoge uitgaven moeten doen, terwijl zij beschikken over een betrekkelijk zwakke belastingbasis.

Essentieel is dat objectieve, niet door gemeenten te beïnvloeden factoren bij de verdeling van de drie nieuwe geldstromen maatgevend worden. Anders komen bestuurders in de verleiding via strategisch gedrag voor de eigen gemeente een groter aandeel in de beschikbare middelen veilig te stellen.

De bestaande verdeling van het geld voor de jeugdzorg, via de AWBZ gefinancierde zorg en de werkvoorziening kent per regio en de daarin liggende gemeenten grote en niet altijd objectief verklaarbare verschillen. Die verschillen worden straks zichtbaar wanneer het geld uit het gemeentefonds ('sociaal deelfonds') objectief wordt verdeeld. Zeker in het begin zijn daarom forse herverdeel-effecten te verwachten.¹⁸ Omdat gemeenten bestaande rechten en toezeggingen zullen moeten respecteren, kan de historisch gegroeide verdeling aanvankelijk niet worden gegerend. Op den duur kunnen bestaande afwijkingen geleidelijk worden weggewerkt, bijvoorbeeld door herbeoordeling van in het verleden toegekende aanspraken. Om heftige schokken te voorkomen, lijkt een tamelijk langdurig overgangstraject onvermijdelijk, juist omdat zulke omvangrijke geldstromen in het geding zijn.

Lokale democratie

De drie decentralisaties zullen de lokale democratie zwaar op de proef stellen. In 2015 neemt het budget van de gemeenten in één keer met € 12 mrd toe. De gemeenteraad dient nauwgezet toe te zien op de zorgvuldige besteding van een plotseling veel hoger bedrag aan middelen. Dat wordt een groot probleem. Want de te decentraliseren taken worden grotendeels neergelegd bij amorfe (inter)gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Voor het aanwijzen van de bestuurders van die samenwer-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

kingsgebieden worden geen verkiezingen gehouden. Op beleid, werkwijze en taakvervulling van deze regionale eenheden kunnen individuele wethouders van elk van de samenwerkende gemeenten slechts beperkt invloed uitoefenen.¹⁹ Terwijl het gaat om pijnlijke en bij uitstek politieke keuzen: wie nog wel en wie niet langer worden geholpen. Dat gaat bij burgers en leden van de gemeenteraden heel veel onvrede geven. Om zich tegen een deel van de kritiek in te dekken zullen bestuurders van samenwerkingsverbanden vermoedelijk proberen onder de radar te blijven, door zo weinig mogelijk eigen beleid te maken. Daarmee vermindert de kans op maatwerk en neemt de kans toe dat al ingeboekte besparingen niet worden gehaald.

Raadsleden zullen moeten proberen tegenkrachten te mobiliseren. Voor een goede controle op de rechtmatige en doelmatige besteding van de decentralisatiegelden zullen lokale rekenkamer(commissie)s moeten worden versterkt²⁰ en samenwerking moeten zoeken. De tendens is echter dat hun rol en budget worden teruggesnoeid. De controle door journalisten van lokale en regionale media staat onder druk, doordat – na de concentratiebeweging van de laatste decennia – de middelen en soms ook de interesse ontbreken om stevige onderzoekjournalisten op lokale kwesties te zetten.

Conclusie

De drie grote decentralisaties uit het regeerakkoord worden overhaast ingevoerd, zonder dat gemeenten voldoende tijd hebben gekregen om zich voldoende op de uitvoering van de komende nieuwe taken voor te bereiden. Als gevolg van de met de operatie beoogde besparing – in deze kabinetsperiode olopend tot bijna € 2 mrd, later tot bijna het dubbele – verschaalt het voorzieningenniveau en gaat dit tussen gemeenten – mogelijk aanzienlijk – verschillen. Burgers wijzen deze consequentie in grote meerderheid af. Niet alleen door maatschappelijk verzet, maar ook door voorspelbare interacties van bureaucraten en zorgaanbieders staat het te bezien of de beoogde bezuinigingen gemakkelijk worden gehaald.

Een aantal gemeenten kan door de bij de veel hogere uitkeringen uit het gemeentefonds te verwachten nadelige verdeeleeffecten flink in de financiële problemen komen. De lokale democratie loopt hoogstwaarschijnlijk verdere schade op, doordat gemeenteraden geen greep hebben op het beleid en de uitvoeringspraktijk van de landelijk gevormde circa veertig samenwerkingsverbanden, voor kleinere gemeenten de enige manier om de vereiste schaalgrootte te bereiken. Alles overwegend dringt zich één kardinale vraag op. Hadden we er misschien beter nooit aan kunnen beginnen?

Literatuur

- Allers, M.A. (2010), 'Het dogma van decentralisatie', in: *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, pp. 35-37.
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema (2013), *Gemeenten in perspectief*, COELO-rapport 13-4, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer fiscale armlslag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Centraal Planbureau (2013), *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie, 4 september, Den Haag: CPB.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2011), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013), *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, 15 juli 2013.
- Suyker, Wim (2013), *Tekortredende maatregelen 2011-2017*, CPB Achtergronddocument, 13 maart 2013.
- Tweede Kamer (2012-2013), *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroeiende opvoedingsproblemen*, psy-

Flip de Kam *Een hachelijk avontuur*

chische problemen en stoornissen (Jeugdwet), 33 684, nr. 3.
Tweede Kamer (2013-2014a), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige*

andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), 33 161, nr. 107.
Tweede Kamer (2013-2014b), *Regels*

inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015), 33 841, nr. 3.

Noten

- 1 Het Centraal Planbureau (2013, p. 6) becijfert een structurele besparingsopbrengst van € 3,5 mld. Er circuleren nog aanzienlijk hogere cijfers – tot € 6 mrd aan toe – maar die zijn in de meest recente stukken niet terug te vinden.
- 2 Gemeenten worden in bepaalde gevallen wel degelijk teruggefloten. Zie bijvoorbeeld: 'Rechter: traplift ook voor rijken', *de Volkskrant*, 28 november 2013.
- 3 Daarmee blijft de aanspraak op persoonlijke verzorging een recht (wordt geen voorziening), gezien de wettelijk geregelde zorgplicht van de zorgverzekeraars.
- 4 In de periode 2011-2014 bestaat bijna de helft van de tekortverkleinende maatregelen (waarmee in totaal € 38 mrd is gemoeid) uit lastenverzwaringen (€ 18 mrd). Bron: Suyker (2013).
- 5 De hiernavolgende uiteenzetting is gebaseerd op C.A. de Kam e.a. (2011), pp. 274-279.
- 6 Allers e.a. (2013), p. 26.
- 7 Zie bijvoorbeeld Boorsma e.a. (2004).
- 8 De hiernavolgende argumentatie is helder verwoord door Allers (2010).
- 9 De betrekkelijk lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen duidt op geringe betrokkenheid van veel burgers.
- 10 Allers e.a. (2013), p. 44.
- 11 Dit speelt momenteel vooral in Utrecht, waar de provincie de gemeenten Amersfoort en Utrecht heeft bedreigd met ingrijpen wanneer die gemeenten niet zelf een streep zetten door diverse locaties voor kantorenbouw.
- 12 Zie over kansen en bedreigingen bij decentralisatie in het sociale domein: Centraal Planbureau (2013).
- 13 In zijn bijdrage aan dit nummer van *S&D* bespreekt Joop van den Berg de schadelijke gevolgen van deze trend.
- 14 De Raad voor de financiële verhoudingen (2013) heeft gewaarschuwd voor het feit dat andere uitgaven – voor sport, cultuur, onderwijs, onderhoud van wegen – in het gedrang kunnen komen.
- 15 Dit geldt ook voor de zogenaamde integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen uit het gemeentefonds, al dient een gemeente in de praktijk soms aan bepaalde voorwaarden te voldoen om voor deze uitkeringen in aanmerking te komen. De bedoeling van een integratie-uitke-
- ring is dat zij na een overgangstermijn volledig opgaat in de algemene uitkering.
- 16 De collectief gefinancierde zorguitgaven en de AOW-uitgaven (voor zover premiegefinancierd) tellen niet mee bij de gelijke gang de trap op en af, het gaat alleen om (het overgrote deel van) de rijksuitgaven.
- 17 Wanneer de bijstandsuitgaven hoger zijn dan het daarvoor toegewezen budget en het tekort meer dan 10% daarvan bedraagt, kunnen gemeenten voor het meerdere een beroep doen op een aanvullende uitkering, ten laste van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 18 'Terugschroeven huishulp doet per regio anders pijn', *de Volkskrant*, 4 januari 2014.
- 'Sociale ramp dreigt voor gemeenten. Oost-Groningen wordt hard getroffen door Participatiewet', *Dagblad van het Noorden*, 13 januari 2014.
- 19 Zie voor een uitgebreidere analyse de bijdrage van Joop van den Berg in deze aflevering van *S&D*.
- 20 Raad voor de financiële verhoudingen (2013).

Herover de participatiesamenleving

De participatiesamenleving heeft ten onrechte een rechtse klank. Participatie is een links ideaal. Zes pijlers voor een sociaal-democratisch program.

EVELIEN TONKENS

Redacteur S&D

Lokale verzorgingsstaat, burgerkracht, participatiesamenleving: kan dat wel een links verhaal zijn? Voor welk probleem is het eigenlijk een oplossing? Menno Hurenkamp identificeerde in dit blad (2013, nr. 5) maar liefst vijf betekenissen van de participatiesamenleving: inspraak, een levendige *civil society*, wederkerigheid, zelfredzaamheid en arbeid. Sinds 1974 hebben politici en wetenschappers van uiteenlopende politieke kleur de participatiesamenleving (ook wel participatiemaatschappij genoemd) steeds opnieuw uitgevonden en deze tot novum verklaard. Onder meer het SCP in 1974, Kees Schuyt en anderen in 1981, CDA-minister Jan de Koning in 1988, PvdA-staatssecretaris Ien Dales in 1990, Wim Kok in 1991 en Jan Peter Balkenende in 2005.

Al die betekenissen liggen als laklagen over elkaar, en als je aan de ene laag krabt komt er altijd wel een andere tevoorschijn, constateert Hurenkamp. Het is daarom vrijwel onmogelijk om tégen de participatiesamenleving te zijn. Deze is rechts noch links, maar voor elk wel wat wils, zoals overigens doorgaans met beleidsmodieuze termen het geval is.

Bij de wedergeboorte van de term afgelopen najaar domineerde de laklaag van de zelf-

redzaamheid, waarachter na even krabben ook weer de levendige *civil society* tevoorschijn kwam, grappig genoeg uit de mond van een VVD-premier. Het begon met de troonrede waarin de participatiesamenleving een variant van 'eigen verantwoordelijkheid' was: alternatief voor de 'klassieke verzorgingsstaat', een klassiek rechtse invulling. Rechts bedoelt met eigen verantwoordelijkheid 'eigen portemonnee' (VVD) of 'eigen familie' (CDA). Links neemt de term liever niet in de mond, of het moet al de eigen verantwoordelijkheid van grote ondernemingen zijn.

De troonrede werd aanvankelijk omarmd, zoals Hurenkamp ook constateert, maar riep al snel kritiek op over de afbraak van de verzorgingsstaat onder de vlag van de participatiesamenleving. Premier Rutte probeerde die een maand later te pareren in zijn Willem Drees-lezing: de participatiesamenleving willen de mensen zelf, betoogde hij. Wij sluiten slechts aan bij een beweging die er vanuit de samenleving al is. Burgers moeten niet alleen meer zelf doen, ze willen het bovendien ook.

Inderdaad ontstaan de laatste jaren burgerinitiatieven. Je ziet steeds meer clubjes die samen alternatieve energie willen opwekken,

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

een buurtmoestuin beginnen, of een eigen bibliotheek, museum of onderlinge hulpdienst. Die eigen initiatieven vereisen een andere, meer bescheiden helpende rol van de overheid. Zo komt het participatie-ideaal inderdaad enigszins van twee kanten: van onderop van burgers zelf – zij het vaak wel op uitnodiging van de overheid¹ – en van bovenaf, van de overheid die al veel langer wilde dat burgers meer eigen initiatief vertoonden.

Maar daarmee heb je nog geen links verhaal over de participatiesamenleving. Daarvoor zijn in de verzorgingsstaat – die door de participatiemaatschappij zou moeten worden opgevolgd – de verhoudingen tussen mensen en instituties nog niet eerlijk genoeg. Volwaardig meedoen vergt meer dan opgewonden roepen ‘zelf doen’ of ‘de burgers vrij laten’. Een sociaal-democratische agenda van de participatiesamenleving heeft daarom zes prioriteiten:

- ▶ (eer)herstel van de publieke sector;
- ▶ tegengaan van diplomademocratie;
- ▶ eerherstel voor overheidsafhankelijkheid ten gunste van familieafhankelijkheid;
- ▶ lof der oppervlakkigheid;
- ▶ concentratie van ‘eigen kracht’ op hulp, niet op zorg;
- ▶ waardig werk.

De vermorzelde publieke sector

De eerste linkse pijler van de participatiesamenleving is: (eer)herstel van de publieke sector. De participatiesamenleving als beweging van onderop is voor een deel te begrijpen als een reactie op de teleurstelling en woede die twintig jaar *New Public Management* (NPM) hebben opgeleverd. Het belangrijkste motief voor de introductie van New Public Management was de vermeende inefficiëntie en ondoelmatigheid van de publieke sector. Pleitbezorgers van New Public Management schilderden de publieke sector af als een dinosaurius: ‘te omvangrijk, te traag, te ongevoelig, te weinig flexibel, en ernstig onderbemand in

de afdeling hersenen’.² Kerngedachte van het New Public Management is: investeer in de publieke sector, maar met veel strengere eisen ten aanzien van bewezen opbrengsten en qua werkwijze gemodelleerd naar het bedrijfsleven. ‘Gereguleerde marktwerking’, *benchmarking* of prestatiemeting werden de belangrijkste sturingsmechanismen.

New Public Management beloofde minder bureaucratie, keuzevrijheid, klanttevredenheid, kwaliteit en efficiëntie, maar resulteerde in meer geld voor minder dienstverlening.³ Door het opknippen van indicatie en dienstverlening, kreeg je de beruchte 28 hulpverleners in één gezin waar dan niettemin een vader zes van zijn zeven kinderen vermoordt. Met als gevolg meer controle, bureaucratie en inefficiëntie, en angstige en gefrustreerde hulpverleners.

Ter stroomlijning van de opgeknipte onoverzichtelijkheid ontstond een serie loketten, doorverwijzingen en toewijzingsorganen waar burgers allemaal langs moesten voor ze hulp of zorg konden krijgen. Om toch enige orde te creëren of minstens te suggereren, werd voor dit alles één loket geplaatst. Dat deed echter vaak nog het meest denken aan een wildwestdecor: een bordkartonnen front met daarachter nog steeds de woestijn, waarin je nog steeds verdwaalt.

New Public Management was ook geen recept voor klanttevredenheid. Stel je bent een hulpbehoevende, enigszins verwarde bejaarde. Je vertrouwde instelling gaat failliet of is in het kader van aanbestedingsprocedures buiten de aanbesteding gevallen. Je vertrouwde hulpverlener word je daarmee afgenomen en je moet maar zelf gaan uitzoeken hoe je een nieuwe krijgt. Die nieuwe doet het werk onder slechtere arbeidsvoorwaarden, want de aanbesteding is gewoon een bezuiniging op personeelskosten. Er is een massale verschuiving van vast naar tijdelijk of oproepcontract, er is chaos in de administratie vanwege de grote wisselingen in patiënten en personeel. Daardoor krijgt je als hulpbehoevende bejaarde

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

steeds de verkeerde personen over de vloer, die zelf ook in verwarring zijn en dus een kort lontje hebben maar waar je wel aardig tegen moet zijn.

Clënten hebben officieel meer keuzemogelijkheden en daarmee meer autonomie, maar de keuze-informatie is vaak ondoorgrondeijk: een school of ziekenhuis kan op de ene vergelijkingsite heel anders scoren dan op de andere, zonder dat goed duidelijk is waarom. Diensten laten zich niet gemakkelijk langs één meetlat leggen. En als ze toch worden gedwongen zichzelf langs die ene meetlat te leggen, gaan ze zich ook naar die meetlat richten.⁴ Hoe sterk kunnen scholen nog verschillen als ze allemaal op de cito-score en dus vooral op taal en rekenen worden afgerekend? En in de zorg is de keuze voornamelijk beperkt tussen de ene en de andere grote aanbieder, terwijl patiënten vooral geïnteresseerd zijn in de keuze voor de zorgverlener.⁵

Van efficiëntie komt eveneens weinig terecht doordat de overheid verantwoordelijk blijft voor de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten. Met het meer uit handen geven van de uitvoering moet de overheid steeds meer geld en energie steken in controle. Waar wel sprake is van efficiëntievergroting gaat dit gepaard met onvoorziene ongewenste neveneffecten, zoals afroming en slechtere toegankelijkheid voor moeilijker te helpen burgers.

De markt 'prikkel't dienstverleners de makkelijkste 'klanten' uit de markt te selecteren — bijvoorbeeld degenen met de beste communicatieve vaardigheden en beheersing van het Nederlands, die je snel begrijpen, degenen die dichtbij wonen, voorspelbare en goed te verhelpen problemen hebben en zich niet raar gedragen. Immers: bij zulke mensen leidt de minste inspanning tot het beste resultaat en zijn de kosten dus het laagst. Moeilijke gevallen kun je beter aan een andere organisatie overlaten. Voor zover hiermee bij afzonderlijke organisaties sprake is van efficiëntieverhoging, wordt dit meestal betaald met efficiëntieverlies en hogere kosten bij andere aanbieders, of (impliciete) uitsluiting van moeilijke cliënten.

Al met al gaf het New Public Management voeding aan een woekerend wantrouwen in de publieke sector dat nauwelijks meer in de hand te houden is. Iedereen voelt zich gewantrouwd, wantrouwt elkaar en klaagt over het wantrouwen dat anderen hen aandoen. Burgers zijn al deze problemen met de publieke dienstverlening meer dan zat. Ze ver-

Burgers zijn de problemen met de publieke dienstverlening meer dan zat

trouwen ook verbeterpogingen en verbeterbeloften niet meer. Laat ons het dan zelf maar doen, is dan soms de reactie. We gaan zelf wel zorgen voor onze oude (groot)moeder. We gaan zelf jongeren met problemen wel helpen. Zo ontstond bijvoorbeeld de Eigen Kracht-beweging in de jeugdzorg of Buurtzorg, en een heleboel andere kleine en grotere initiatieven om het heft in eigen hand te nemen, van onderlinge hulpwebsites tot het beroemde broodfonds.⁶

'Zelf doen' komt soms van individuele burgers maar vaker nog van professionals en burgerondernemers die in reguliere instellingen te vaak tegen de muur liepen en voor wie burgerkracht ook een bron van inkomsten is. De meeste initiatieven bestaan naast de reguliere instellingen. Buurtzorg dekt slechts een deel van de zorg, en Eigen Kracht Centrales dekken maar een klein deel van de problemen in de jeugdzorg. Dat is niet erg, maar het betekent wel dat we de reguliere instellingen nodig houden. En dat we dus ook de problemen waarmee burgers en professionals in die instellingen te maken hebben, niet kunnen negeren.

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

De conclusie is dus dat 'burgerkracht' een begrijpelijk maar onvolledig antwoord is op het failliet van het New Public Management. Want de grote organisaties en instituties worden er natuurlijk geen steek beter van: die blijven onderworpen aan het juk van New Public Management – en die leveren de bulk van de dienstverlening. Bovendien hebben die leuke kleinschalige initiatieven vroeger of later toch met de reguliere instanties te maken en lopen dan al snel tegen vrijwel dezelfde problemen aan. Buurtzorg krijgt ook zijn geld van de AWBZ en de zorgverzekeraars en zit dus in vrijwel dezelfde bureaucratische tredmolen. Zonder verandering van het New Public Management is burgerkracht hooguit een bypass.

Het failliet van New Public Management verdient dus een meer substantiële reactie. Het gaat allereerst om publieke erkenning van het failliet ervan, gepaard gaande met de vraag hoe we met zijn allen zo stom konden zijn. Op het hoogtepunt van New Public Management heeft vrijwel de hele politiek dit managementdenken omarmd, de SP uitgezonderd. Sociaal-democraten hebben hier nu een extra verantwoordelijkheid om fouten uit het verleden te erkennen, want zonder sociaal-democratische steun was het nooit zo pontificaal in het zadel gezet.

Zonder verandering van het New Public Management is burgerkracht hooguit een bypass

Het gaat erom opnieuw te formuleren wat de waarden en doelen van de publieke sector zijn, en in welke mate marktwerking daarin als dominant sturingsmechanisme gezien wordt. Er zijn immers ook andere manieren

dan 'outputsturing' om zorg en welzijn te organiseren. Sturen op samenwerking en dialoog tussen cliënten en aanbieders bijvoorbeeld, tussen burgers en middenveld, in plaats van op concurrentie. Dat betekent minder aansnoeren en afrekenen, en meer ruimte voor echte zeggenschap in plaats van stemmen met de voeten. Zonder die ingreep kunnen we de spiraal van wantrouwen die het New Public Management gecreëerd heeft niet doorbreken.

Sociaal-democraten moeten de verbetering van de publieke sector tot centraal agendapunt maken. De lokale verkiezingen lenen zich daar uitstekend voor, want daar komt steeds meer van de publieke dienstverlening terecht.

Doe-democratie versterkt diploma-democratie

De tweede pijler van een linkse participatiesamenleving is het tegengaan van ongelijkheden tussen wijken en buurten die door het stimuleren van burgerinitiatief vrijwel onvermijdelijk ontstaan. De overheid stimuleert burgerinitiatief en wil dit volgens de recente nota over de doe-democratie nog veel meer gaan doen. Maar het stimuleren van burgerinitiatief is niet onschuldig. Aan de ene kant is het natuurlijk mooi dat er veel nieuwe dynamiek ontstaat. Aan de andere kant creëert het grotere sociale ongelijkheid tussen groepen, wijken, steden en regio's. Actieve burgers zijn namelijk verre van representatief voor de gehele bevolking. Ze zijn gemiddeld een stuk hoger opgeleid en in alle opzichten actiever.⁷ Actieve burgers organiseren zich ook liever met soortgenoten: met mensen die ze herkennen en die hun zorgen en wensen delen.⁸ Burgerinitiatieven van sociaaleconomisch zeer uiteenlopende groepen zie je hoogst zelden. Logisch, want je gaat die alternatieve energie opwekken met mensen die zich ook zo ergeren aan het lakse klimaatbeheersingsbeleid.

Wanneer de overheid veel verwacht van

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

burgerinitiatieven en deze zelfs extra stimuleert en prijst, omdat ze zelf minder wil gaan doen, vergroot ze de sociale ongelijkheid, vooral tussen buurten en wijken.⁹ Want in de middenklasse en rijkere wijken gaan mensen meer doen en worden daarvoor ook nog beloond. In de armere wijken ontstaat heel weinig eigen initiatief, tenzij actieve sociaal werkers dit enorm stimuleren en er (daardoor) sprake is van 'een institutioneel weefsel van stichtingen en verenigingen die mensen in staat stellen zich met elkaar te verbinden'.¹⁰ Wanneer de overheid zich terugtrekt, snijdt in het sociale werk en de bibliotheken en wanneer zij zwembaden sluit, worden die niet door de bevolking overgenomen zoals in de rijkere wijken. Bovendien is dienstverlening in probleemwijken van een lagere kwaliteit en zijn er grotere problemen met de financiering, met name voor diensten aan achtergestelde groepen.

De doe-democratie versterkt dus de diplomademocratie: zij geeft hoger opgeleiden, die al zoveel meer politieke macht hebben, nog meer mogelijkheden om zich te doen gelden en hun eigen agenda in het publieke domein te laten domineren. De democratische ondervertegenwoordiging van lager opgeleide afzijdigen wordt daardoor nog groter. Men werpt hier wel eens tegenin dat een eeuw geleden ook allerlei burgerinitiatieven ontstonden en dat daar toch zeer sociale projecten uit voortgekomen zijn die met name de lagere klassen ten goede kwamen, zoals de woningbouwverenigingen.

Maar dan vergeet men dat de eerdere golf burgerinitiatieven van een eeuw geleden plaatsvond in een totaal andere samenleving. Destijds waren er nog veel verticale bindingen, via zuilen en wat later via politiek en vakbonden, en geholpen door sociale stijging — arbeiders die voor het eerst onderwijs kregen en beijverden dat andere arbeiders dit ook kregen. Maar op dit moment zijn er nauwelijks verticale bindingen. Verheffing van anderen geldt nu als paternalistisch en dat reserve-

ren mensen dus voor hun eigen kroost, waaraan met huiswerkklassen, ballet- en muzieklessen heel wat te schaven valt.

Angst voor afhankelijkheid

De derde pijler gaat over afhankelijkheid waarvoor je je niet hoeft te schamen. De zorg moet tegenwoordig alleen nog naar mensen die het 'echt' nodig hebben. Daar zijn bijna alle politieke partijen het nu over eens. Er gaat nog te veel zorg naar mensen die het 'niet echt' nodig hebben. Die best wat meer eigen verantwoordelijkheid mogen nemen en anders ook best wat meer van hun familie en vrienden mogen vragen. Dan komt er ook meer terecht van hun 'maatschappelijke participatie'. Maar wie zijn dan eigenlijk die mensen die zorg krijgen die ze niet echt nodig hebben?

Man en paard worden zelden genoemd. Misschien niet toevallig, want in het promotieonderzoek van Ellen Grootegoed naar mensen die vanwege de overgang van de AWBZ naar de Wmo rechten verloren, zien we weinig terug van verkwisting, integendeel.¹¹ Het effect van deze spierballentaal is vooral dat zorgbehoevenden zich gaan schamen voor hun zorgbehoefte, zij hun vaak overbelaste familieleden nog meer moeten vragen en/of in een isolement raken in plaats van te gaan participeren.

Toegegeven: er is een kleine groep die inderdaad zorg krijgt die ze niet meer nodig heeft. Ze hebben ooit een indicatie gekregen en er is niet meer op gelet of ze de zorg nog wel nodig hebben, of ze waren juist toe aan verandering en de bezuiniging werkt als een trigger. Dat duidt minder op een te ruim voorzieningspakket dan op de noodzaak om de kennis over individuele noden actueel te houden.

Een 41-jarige moeder met een verstandelijke beperking bijvoorbeeld had ooit hulp nodig bij de opvoeding van haar zoon. Inmiddels gaat het haar goed en wil ze graag laten zien dat ze het ook alleen kan. Maar de meeste

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

mensen die minder zorg of hulp krijgen, raken daardoor van de regen in de drup. Ouderen bijvoorbeeld die jarenlang naar de dagopvang gingen en dat nu niet meer mogen. De 86-jarige mevrouw Groen vertelt ons dat zij het leven niet meer ziet zitten. Het was haar enige uitje, waar ze de hele week naar toeleefde. Ze gaat nu maar extra vroeg naar bed en staat extra laat op, zodat de dag korter lijkt. Ze praat tegen de foto van haar overleden man om haar eigen stem nog eens te horen. De gemeente heeft haar als alternatief een koffieochtend aangeboden maar voor het leren kennen van nieuwe mensen heeft ze geen energie meer.

Ze moet maar bij haar familie, burens, vrienden of vrijwilligers aankloppen, zegt de politiek. Maar de meeste mensen kunnen en willen dat niet. Vrijwilligers zijn leuk als extra maar je kunt er niet op rekenen. Burens en vrienden willen ze niet belasten. Dus komen ze toch uit op vaak al overbelaste familieleden.

De 21-jarige chronisch zieke Elena bijvoorbeeld voelt zich nu nog schuldiger tegenover haar moeder, die door haar geen eigen leven kan leiden, niet buitenshuis kan werken en niets voor zichzelf heeft. Mevrouw Groen, Elena en vele anderen hebben veel last van de stemmingmakerij tegen zorgbehoevenden. Ze gaan zich nog meer schamen voor hun hulpbehoefte dan ze al deden. Dankzij professionele zorg waren ze nog redelijk zelfstandig, zonder deze zorg is de geroemde *civil society* geen warm bad maar een koude douche.

Wie het nodig vindt drastisch op zorg te bezuinigen zou op zijn minst de beschaving moeten opbrengen om zich daarvoor te verontschuldigen en toe te geven dat het een tragische politieke keuze is die hulpbehoevenden vaak zwaar treft. De meesten mensen zijn liever afhankelijk van de overheid dan van hun familie. Bovendien is de sterkere afhankelijkheid van familie een regelrecht anti-emanipatoire maatregel: mantelzorgers zijn immers meestal vrouwen van middelbare leeftijd, die net als ze zo'n beetje uit de kinde-

ren zijn voor hun (schoon)ouders en burens mogen gaan zorgen. Zonder nadere maatregelen komt de hele zorgzame participatiesamenleving op hun schouders terecht. Bezuinigingen op collectieve voorzieningen opdat de mensen meer zelf doen belast vooral goedwillende zorgzamen en ontlast rijke egoïsten, betoogde Margo Trappenburg terecht.¹²

Lof der oppervlakkigheid

De volgende pijler van een linkse participatiesamenleving betreft een lofzang op de oppervlakkigheid. Wat betekent de buurt voor mensen met verstandelijke of psychiatrische beperkingen? Wat voor contact bestaat er tussen buurtbewoners en mensen met beperkingen? Recent onderzoek van Femmianne Bredewold laat zien dat het meeste contact tussen de twee groepen oppervlakkig is.¹³

Groeten of soms een praatje maken doet twee derde van de ondervraagden. Ongeveer een derde doet wel eens iets leuks met verstandelijk of psychiatrisch beperkten en/of geeft ze wel eens advies of steun. Maar slechts 11% levert wel eens een dienst (bijvoorbeeld helpen met administratie of boodschappen doen). Zorg verlenen doet minder dan 1%. En de mensen die dit allemaal doen zijn beslist geen doorsnee buurtbewoners. Het zijn stevast mensen die al iets 'hebben' met mensen met beperkingen, doordat ze in de zorg werken en van daaruit ervaring hebben met mensen met beperkingen of doordat ze een familielid hebben met dezelfde soort beperking (maar die niet bij of naast hen woont).

Intensief contact gaat vaak mis. Bijvoorbeeld doordat mensen met een verstandelijke beperking grenzen van anderen niet goed aanvoelen en goedwillende burens gemakkelijk overvragen. De buurvrouw die een keertje heeft geholpen met de administratie krijgt daarna dagelijks de verstandelijk beperkte buurman met zijn post langs en kan hem niet aan zijn verstand brengen dat dit haar te veel is. De vriendelijke buurtbewoner die een keer-

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

tje een ritje gaf wordt daarna als gratis taxi gebruikt. Maar het omgekeerde komt ook regelmatig voor: mensen met beperking die de dupe worden van kwaadwillende burenhelpten belazeren, vernederen en misbruiken. Die helpten opzadelen met auto's, dure huisdieren, telefoonabonnementen en internetaansluitingen waar ze niet om hebben gevraagd, of die hun ramen bekogelen met eieren.

Wie zijn toch die mensen die zorg krijgen die ze niet echt nodig hebben?

Wanneer het wel heel goed gaat tussen mensen met een verstandelijke beperking en hun burenhelpten, gaat het om oppervlakkige, lichte contacten buitenshuis. Mensen met beperkingen blijken vaak goede contacten te onderhouden met winkeliers. Ook het uitlaten van honden leidt tot luchtige, gezellige contacten in de buurt. Net zoals door zorginstellingen gerunde, goed lopende projecten zoals een rijwielshop, waar buurtbewoners hun fiets tegen een kleine vergoeding kunnen laten opknappen door mensen met een beperking. Of een kinderboerderij of buurtrestaurant waar mensen met een beperking werken en waar buurtbewoners voor weinig geld gebruik van kunnen maken. Het geheim van dergelijke goede contacten schuilt in de begrenzing. Buurtbewoners die er genoeg van hebben zeggen dat ze weer door moeten met hun werk, hond, kind of fiets en breken het contact af wanneer ze willen.

Het is dus dromerig en wereldvreemd om te verwachten dat 'de buurt' en 'het sociale netwerk' de wegbezuinigde zorg gaan overnemen. Zorg en hulp in de buurt ontstaan niet vanzelf en waar ze wel ontstaan gaat het vaak alsnog mis. Spontane vermaatschappelijking

is een gevaarlijke illusie: vermaatschappelijking moet je in goede banen leiden. Zorg dat er buurtwinkels zijn waar mensen met beperkingen een praatje kunnen maken. Zorg dat er zinnig werk voor deze mensen te doen is waar de buurt behoefte aan heeft. In plaats van te dromen over het machtige sociale netwerk doen gemeenten en welzijns- en zorginstellingen er beter aan lichte contacten te organiseren, met goedbetaalde professionals.

Echte zorg, meestal lichamelijk gebonden, willen mensen niet graag ontvangen noch geven binnen het sociale netwerk. Niemand wil gewassen worden door de buurman.¹⁴ En de buurman wil dit ook helemaal niet doen. Ook iemand bijstaan met aan- en uitkleden, opstaan en naar bed gaan, eten en drinken, toiletgang of andere dagelijkse noodzakelijke bezigheden kunnen we niet van de buurt of kennissen verwachten. Van vrienden soms, misschien, als het echt heel goede vrienden zijn en de zorgvraag zeer tijdelijk is. Zorg willen de meeste mensen liefst voorbehouden aan professionals of aan nauw betrokken intimi, zoals partner of kinderen.

Altruïstisch overschot

Van onderlinge zorg hoeven we dus niet veel te verwachten, maar voor *hulp* ligt dat ingewikkelder. In ons lopend onderzoek blijkt dat voor onderlinge hulp grote belangstelling is. Hulp willen mensen graag informeel in het sociale netwerk uitwisselen. De meeste vraag is er naar klussen in huis of tuin, boodschappen, hulp bij de tv of computer, gezelschap en vervoer. Hulpaanbieders willen dit ook wel geven, omdat dit ze wel leuk lijkt maar vooral omdat ze graag iets voor een ander willen doen.

Maar liefst 90% van de hulpaanbieders geeft dit als motief. Het is 'het altruïstisch overschot': er zijn heel veel mensen die graag wat voor anderen willen doen maar niet weten hoe.¹⁵ Een burenhulpcentrale helpt hen aan dat verlangen vorm te geven. En dan nog

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

is een klacht van veel hulpaanbieders dat ze niet voldoende gevraagd worden: 40% wil graag meer helpen! De meeste hulpvragers zijn alleenstaande vrouwen van tachtig jaar of ouder; 30% van hen wil meer hulp krijgen. De hulpaanbieders zijn tussen dertig en tachtig jaar, vaak hoger opgeleid.¹⁶

Men kan en wil deze hulp niet aan iedereen geven: onderlinge hulp gaat in de regel alleen min of meer vanzelf goed tussen mensen die geestelijk gezond zijn. Daar kan het zelfs veel opleveren, mensen onderling verbinden en het altruïstisch overschot productief aanboren. Tussen mensen die geestelijk ziek of gebrekkig zijn (vanwege psychiatrische of verstandelijke beperkingen of vanwege dementie) gaat hulp al snel mis. Alleen wanneer er sprake is van duidelijk begrenzing kan het goed gaan. Maar echte hulp is het dan niet. Eerder is het oppervlakkig contact, zoals een praatje in de winkel of op straat, al dan niet rond de hond.

Hulp aan mensen met beperkingen kan prima door vrijwilligers gedaan worden, maar dit vereist dan wel dat die vrijwilligers door een organisatie bemiddeld, getraind en op hun beurt geholpen worden, onder meer om grenzen te stellen, zoals Humanitas doet. Kortom: beperk de verwachtingen van het spontane sociale netwerk tot hulp aan geestelijk gezonden.

der migrantenjongeren, maar ook vanwege de tendens om van werklozen een steeds dwingender tegenprestatie te eisen. Lokaal bestaat er veel verantwoordelijkheid voor werk. Daar komen met de aanstaande decentralisaties ook de taken bij elkaar: arbeidsbemiddeling en scholing, gesubsidieerd werk, vrijwilligerswerk, uitkeringen, dagactiviteiten, dagopvang. Het gaat dan niet alleen om mensen met kans op betaald werk, want ook voor mensen zonder kans op betaald werk worden voorzieningen afgebroken, zoals de sociale werkvoorziening, dagactiviteiten en dagopvang.

De decentralisaties bieden de kans om historisch gegroeide, onlogische scheidslijnen voor activering van mensen in de bijstand, Wajong, sociale werkvoorziening, dagactiviteiten, dagopvang en meer of minder verplicht vrijwilligerswerk te bundelen en eventueel op meer inhoudelijke gronden te scheiden. Iedereen die enigszins wil en kan, kan men lokaal een zinnvolle dagbesteding bieden. Er wordt momenteel heel wat vergaderd om de decentralisaties vorm te geven. Werk zou een politiek en beleidsmatig speerpunt moeten zijn, voordat de vergadermoetheid de overhand gaat voeren.

Of uitkeringsgerechtigden tot vrijwilligerswerk verplicht worden of niet is voor het effect van dat vrijwilligerswerk niet zo belangrijk. Een binnenkort te verschijnen promotieonderzoek van Thomas Kampen laat dit zien.¹⁷

	Hulp door:	Zorg door:
Geestelijk gezond	sociaal netwerk	professionals en intimi
Geestelijk niet gezond	professionals en intimi	professionals

Waardig werk

Ten slotte kan een echte participatiesamenleving niet zonder een robuust idee over werk, vanwege de zorgwekkende werkloosheid, vooral onder jongeren en in het bijzonder on-

Veel belangrijker is of ze door de Sociale Dienst met respect worden bejegend: met interesse in hun levensgeschiedenis en hun (gefnuikte) dromen. Want juist als mensen prettig als vrijwilliger aan de slag zijn, herleeft de hoop op betaald werk en wordt de vraag of en

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

hoe dit te bereiken klemmender. De klantmanager van de Sociale Dienst die geen klachten krijgt en de vrijwilliger dus met rust laat, zorgt dat mensen zich verwaarloosd voelen. Ze willen nog steeds graag een baan maar hebben daarbij steun nodig. Zonder die steun raken ze ontmoedigd en gedemotiveerd, ook voor het vrijwilligerswerk.

Zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden snel ergens als vrijwilliger plaatsen, leidt tot frustratie alom. Een belangrijk doel van zulk vrijwilligerswerk is dat het naar betaald werk leidt, en dat krijgen bijstandsgerechtigden ook te horen: ga dit maar doen want het verhoogt je *employability*. Vrijwilligerswerk leidt echter zelden naar werk. Thomas Kampen volgde de afgelopen vijf jaar 65 mensen die vanuit de bijstand vrijwilligerswerk gingen doen. Slechts één van hen vond betaald werk.

Dat neemt niet weg dat het vrijwilligerswerk voor de meesten een zeer welkome breuk was met een leeg en van (zelf)respect gespeend bestaan. Laat die mensen toch met rust, is vaak de linkse verzuchting. Maar 'met rust gelaten worden' is voor de meeste bijstandsgerechtigden geen route naar een ontspannen bestaan. Integendeel: het leidt tot een negatieve spiraal van minderwaardigheidsgevoelens, onzekerheid, angst voor veroordeling, terugtrekking uit het sociale leven en isolement, en vervolgens tot een nog sterker minderwaardigheidsbesef en onzekerheid et cetera. Vrijwilligerswerk is meestal een welkome doorbreking van deze spiraal. Eindelijk weer zinvol bezig zijn, contacten opdoen en trots zijn op wat je voor anderen kunt betekenen. Je weer op een feestje te durven vertonen zonder angst voor de vraag: wat doe jij?

Vrijwilligerswerk onder mensen in de bijstand kan een zinvolle en verrijkende ervaring zijn, onder drie voorwaarden. Ten eerste moet sprake zijn van een respectvolle benadering, waarbij de inhoud van de tegenprestatie aansluit op het eigen levensverhaal en de persoonlijke toekomstdromen van de betrokkene. Een voorwaarde voor een verplichte tegenprestatie

is dus dat de Sociale Dienst deze respectvolle benadering waar kan maken.

Een tweede voorwaarde is dat er perspectief is op werk. Het aanleren van werkritme kan belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor mensen die het leven met de klok ontwend zijn en voornamelijk 's nachts wakker zijn. Nietjes verwijderen kan ook een zinvolle bezigheid zijn, mits als onderdeel van digitale archivering en mits duidelijk is wanneer het tot welk soort baan moet leiden. Maar wanneer mensen die vrijwilligerswerk zijn gaan doen na twee jaar geen

Vrijwilligers zijn leuk als extra maar je kunt er niet op rekenen

perspectief op betaald werk hebben, moet hun vrijwilligerswerk worden omgezet in gesubsidieerd werk tegen minimumloon, naar analogie van de vroegere Melkertbanen en Banenpoolbanen. Een andere mogelijkheid is dit werk te belonen door een structurele vrijwilligersvergoeding van pakweg 150 tot 200 euro per maand boven op de uitkering uit te keren, afhankelijk van de hoeveelheid uren die men vrijwilligerswerk verricht.

De derde voorwaarde heeft betrekking op het politieke en publieke debat. De tegenprestatie kan alleen menswaardig zijn en niet in straf ontvallen wanneer politici uitdragen dat pech bestaat en dat we de gevolgen daarvan met zijn allen moeten dragen. We moeten ophouden pechvogels er permanent van te verdienen klaplopers te zijn. Er zijn en blijven mensen die buiten hun schuld failliet gaan of werkloos worden. In onze competitieve samenleving zijn er bovendien steeds meer mensen die te onhandig, te simpel, te ziek of te beschadigd zijn om betaald werk te vinden en te houden. Ook die mensen verdienen ons respect.

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

De participatiesamenleving heeft een rechtse klank en de dominante invulling is ook rechts. Maar er is geen enkele reden om rechts het monopolie te geven op het ideaal van participatie. Een sociaal-democratische invulling is heel wel mogelijk. Die heb ik hierboven getracht te schetsen. De opgave is aan de ene kant eerherstel, voor de publieke sector, voor afhankelijkheid, voor werk aan de onderkant en aan de andere kant een realistisch antwoord op actuele sociale tegenstellingen tussen hulp en zorg en tussen lager en hoger opgeleid.

Dit artikel is gebaseerd op een dit voorjaar bij Van Gennep te verschijnen pamflet van Evelien Tonkens over de participatiesamenleving, en op recent en lopend onderzoek van haar, collega's en promovendi, en publicaties daarover in de Volkskrant, Markant en Trouw en in de boeken 'De affectieve burger' (Kampen e.a., uitgeverij Van Gennep), 'Als meedoen pijn doet' (Tonkens en De Wilde; Van Gennep), 'Lof der oppervlakkigheid' (Bredewold; Van Gennep), 'Dignity of dependence' van Ellen Grootegoed en 'Een dwingend beroep. Verplicht vrijwilligerswerk als tegenprestatie voor de bijstandsuitkering', van Thomas Kampen.

Noten

- 1 M. Hurenkamp, E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006), Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven, Den Haag: Universiteit van Amsterdam/Nicis (nu Platform 31) http://www.collective-action.info/sites/default/files/webmaster/_POC_LIT_Hurenkamp-Tonkens-en-Duyvendak_Wat-bezielt-burgers.pdf.
- 2 Pollitt, C. (2003), *The essential public manager*, New York: McGraw-Hill International, p. 32 (vertaling ET).
- 3 Tonkens, E. (2008), *Mondige burgers, getemde professionals: marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*, Amsterdam: Van Gennep.
- 4 Tonkens, E. & Swierstra, T. (2008), 'Meetlust: de wil tot meten', in: Swierstra, T. & Tonkens, E. (red.). (2008), *De beste de baas? Verdienste, respect en solidariteit in een meritocratie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 5 Trappenburg, M. J. & Groenewoud, S. (2005), 'Gezondheidszorg. Nieuwe ongelijkheden', in: M. Hurenkamp en M. Kremer (red.) *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Amsterdam: Van Gennep, pp. 77-96.
- 6 Van der Lans, J. & Hilhorst, P. (2013), *Sociaal doe-het-zelven*, Amsterdam: Atlas Contact.
- 7 Bovens, M. & Wille, A. (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Boom.
- 8 Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006), *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Den Haag: Universiteit van Amsterdam/Nicis. Zie ook: Tonkens, E. (2009), *Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, SUN Trancity.
- 9 Wells, P., Crowe, M., Gilbertson, J. & Gore, T. (2011), 'A Big Society in Yorkshire and the Humber?', in: *People, Place & Policy Online*, 5(2), pp. 89-106.
- 10 Uitermark, J. (2014), *Het verlangen naar Wikitopia*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 9.
- 11 Grootegoed, E., *Dignity of dependence: welfare state reform and the struggle for respect*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, december 2013.
- 12 Trappenburg, M. J. (2009), *Actieve solidariteit (Vol. 341)*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 13 Bredewold, F.H. (2014), *Lof der oppervlakkigheid: Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische beperking en buurtbewoners*, Amsterdam: Van Gennep.
- 14 Tonkens, E. en J.W. Duyvendak, 'Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?', in: *NRC Handelsblad*, 11 mei 2013, te downloaden op <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/05/12/wie-wil-zich-nu-laten-douchen-door-de-buurman/>
- 15 Tonkens, E. (2006), 'Het altruïstisch overschot', in: de *Volkskrant*, 2 juni 2006, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/6268/Evelien-Tonkens/article/detail/2450287/2010/06/02/Hetaltruïstisch-overschot.dhtml>
- 16 Dit zijn uitkomsten van lopend onderzoek van de afdeling sociologie van de UvA. Eind 2014 verschijnt een publieksboek over dit onderzoek onder redactie van Evelien Tonkens en Loes Verplanke.
- 17 Kampen, T.G. (2014), *Een dwingend beroep. Verplicht vrijwill-*

Evelien Tonkens *Herover de participatiesamenleving*

ligerswerk als tegenprestatie voor de bijstandsuitkering. Zie ook: T. Kampen en E. Tonkens (2013), 'Participatiewet is niet zo stupide als hij wordt

voorgesteld', in: de Volkskrant, 31 december 2013, [\[tail/3570169/2013/12/31/Participatiewet-is-niet-zo-stupide-als-hij-wordt-voorgesteld.dhtml\]\(http://www.volkskrant.nl/3570169/2013/12/31/Participatiewet-is-niet-zo-stupide-als-hij-wordt-voorgesteld.dhtml\)](http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/de-</p></div><div data-bbox=)

Meritocratie vereist verzorgingsstaat

Mensen met een lager IQ of met aanleg voor verslaving betalen de prijs van de meritocratie. Als de gemeente straks verantwoordelijk wordt voor veel zorgtaken, moet ze daar rekening mee houden en niet bang zijn voor betutteling.

MARLEEN BARTH

Fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer

‘Education is a ticket into the middle class – and it should be available to everyone’ twitterde Barack Obama op 25 oktober jongstleden.¹ Ook voor de PvdA is onderwijs al decennialang de geijkte weg tot emancipatie en verheffing. Het is miraculeus tot hoeveel ons brein in staat is, en hoeveel mensen kunnen leren als ze goed onderwezen worden. De vooruitgang die massaonderwijs onze samenleving in een eeuw tijd gebracht heeft, is adembenemend.

Maar hoewel in het onderwijs nog steeds veel te winnen valt als het gaat om het versterken van zijn emanciperende en verheffende kracht – vooral het dreigende kwantitatieve en kwalitatieve tekort aan leraren is een ernstig probleem – is het ook belangrijk om onder ogen te zien dat er een grens zit aan vooruitgang door onderwijs. Nederland en andere Noordwest-Europese landen lopen met de toegankelijkheid van hun onderwijs zozeer vooruit op de rest van de wereld, dat die beperkingen hier als eerste zichtbaar zijn geworden.

Voor een sociaal-democratische partij, toegewijd aan vrijheid, gelijkheid en solidariteit, levert het nieuwe vraagstukken op als we be-

seffen dat niet alle sociale problemen via het traditionele verlichtingsdenken oplosbaar zijn. De invloed van pech en geluk, van biologie en omstandigheden in het leven zijn vaak groter dan we beseffen, gekneet als we inmiddels zijn in het denken in termen van de maakbare mens en de maakbare samenleving.

Intelligente kinderen met goede, liefhebberende ouders krijgen een zwaarder leven als ze bijvoorbeeld geboren zijn met een aanleg voor psychoses of met een autistische stoornis. En in beleidsstukken en politieke discussies wordt bij voorkeur gesproken van ‘lager opgeleid’ en ‘hoger opgeleid’. Maar dat zijn eigenlijk eufemismen. Er leven in Nederland zo’n 2,2 miljoen mensen met een IQ van 85 of lager. Ook het meest briljante onderwijs maakt daar geen IQ van 100 van – het gemiddelde dat je al gauw nodig hebt om een kans te maken aan de gunstige kant van de statistiek te belanden in onze snelle, ingewikkelde maatschappij.

Zelfs als de biologie in alle opzichten meewerkt, kunnen omstandigheden mensen knakken in hun fysieke en geestelijke gezondheid. Een gen dat schizofrenie veroorzaakt, is

Marleen Barth *Meritocratie vereist verzorgingsstaat*

tot op heden niet gevonden. Wel worden de aanwijzingen steeds sterker dat ontworteling, uitsluiting en wanhoop belangrijke oorzaken vormen van psychoses. Te veel stress is onmiskenbaar van invloed op depressiviteit en burn-out. Mensen kunnen getroffen worden door ongelukken, ziekten en (natuur)rampen.

Verschillen in opleiding – IQ wordt in deze statistische relaties helaas niet gemeten – en (geestelijke) gezondheid veroorzaken een scherpe ongelijkheid. Mensen met een laag opleidingsniveau sterven in Nederland gemiddeld zeven jaar jonger dan mensen met een hogere opleiding. Ze leven gemiddeld bijna twintig jaar korter in goede gezondheid. Er zijn in Nederland tussen de 160.000 en 180.000 mensen met een chronische psychische ziekte. Zij leven tussen de tien en vijftien jaar korter dan gezonde mensen. Ook in ons land zijn er mensen arm omdat ze ziek zijn, of gehandicapt. Verstandelijke beperkingen of erfelijke aandoeningen geven achterstanden soms generatie op generatie door.²

Aan de andere kant van het spectrum houden succesvolle mensen zichzelf graag voor dat ze aanzien en vermogen bereikt hebben met hard werken en ‘er echt voor gaan’. Dat doorzettingsvermogen en zelfdiscipline helpen bij het maken van een mooie loopbaan is onmiskenbaar. Maar zo meritocratisch is onze samenleving nou ook weer niet. In Noordwest-Europa geboren worden met een IQ van 120 of hoger en een goede – geestelijke – gezondheid, dat is echt geluk. Als je dan ook nog goede, liefhebbende ouders treft, is je ticket naar de 1% rijkste wereldburgers eigenlijk al gekocht – zonder dat je daar zelf iets voor hebt hoeven doen.

Kans op een fatsoenlijk bestaan

De laatste jaren is er veel onderzoek gedaan naar de manier waarop het menselijk brein werkt. De nieuwe inzichten die dat oplevert, bevestigen het onderscheid tussen mensen met een lager en een hoger IQ. Mensen met

een hoog IQ kunnen beter omgaan met de beperkte hoeveelheid wilskracht die ieder mens van nature heeft. Wilskracht is geen diepere morele eigenschap maar een proces in ons brein, een proces dat zich cognitief laat aansturen door wie daar de mogelijkheden toe bezit.³

In Noordwest-Europa geboren worden met een IQ van 120 en een goede geestelijke gezondheid, dat is echt geluk

Of neem het onderzoek van de Brits-Canadese hoogleraar Patricia Conrod naar preventie van drank- en drugsgebruik bij jongeren. Zij kwam tot de confronterende conclusie dat voorlichting bij deze groep amper helpt. Veel kinderen die met drank en drugs beginnen, doen dat als zelfmedicatie voor een niet-onderskende psychische stoornis, of om de ellende van hun leven even te vergeten.⁴ Daar kan geen voorlichting tegenop, zeker niet als kinderen een lager IQ hebben. Dan missen zij immers het abstractievermogen om de langetermijngevolgen van hun kortetermijnhandelen te kunnen bevatten en daarnaar te handelen.

Ook is er steeds meer bewijs dat kinderen geboren kunnen worden met een aanleg voor verslaving, geërfd van hun ouders. Verslaving is geen karakterzwakte, maar een onherstelbare verandering in het brein die mensen chronisch ziek maakt. Terugvallen na afkicken en clean zijn is niet een kwestie van slappe knieën. Hoeveel moed en doorzettingsvermogen vergt het niet om voor de vijfde of zesde keer het gevecht met je beschadigde brein aan te gaan?

Marleen Barth *Meritocratie vereist verzorgingsstaat*

Dit soort inzichten verdienen expliciete vertaling in het sociaal-democratisch denken. Als de snelheid en complexiteit van de wereld toenemen, lopen steeds meer mensen die het tempo niet goed bij kunnen houden het risico om over de rand te vallen. Wie uitdraagt dat achterblijven voornamelijk veroorzaakt wordt door individueel falen, doet de mensen die het betreft ernstig tekort en onderschat de factor geluk bij de eigen inspanningen en prestaties. Goed onderwijs is dus wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor minder ongelijkheid in een samenleving.

Vrijheid moet niet onbegrensd zijn

De manier waarop we onze samenleving nu organiseren brengt grotere risico's met zich mee voor mensen met een lager IQ en/of een aanleg voor verslaving. Zoals zo vaak is onze grote kracht daarbij ook een grote valkuil. Want het is geweldig dat we in Nederland leven in een vrij land met vrije mensen. Dat stimuleert ondernemingszin, innovatie, initiatief en verantwoordelijkheidsgevoel – stuk voor stuk factoren die ons land zo welvarend hebben gemaakt.

Maar die vrijheid maakt ook dat mensen de ruimte hebben om (veel) geld te verdienen aan zaken die niet noodzakelijkerwijs welzijn en gezondheid bevorderen: drank, sigaretten, auto's, vliegreizen en te vet, te zout of te zoet eten. Bedrijven mogen via reclame zelfs al dat ongezonde gedrag stimuleren. Voor mensen met een hoger IQ is het vaak al lastig om tussen al die verleidingen het goede te doen, laat staan dat mensen dat kunnen die het abstractievermogen missen om de gevolgen op langere termijn van al die verleidingen überhaupt te zien.

De laatste jaren vertoont de vrijheid in ons land steeds vaker trekjes van regelrechte ontremming. Op televisie verdringen de real-life-soaps vol drank- en drugsgebruik elkaar om de gunst van de kijker, nieuwssites op internet staan vol scheldkanonnades. Dat lijkt

grappig en betrekkelijk onschuldig, tot het serieus wordt: wie tegen zijn leraar, baas of buurman in het gezicht dezelfde taal bezigt als anoniem op Telegraaf.nl, zit in de problemen. Een foto van je dronken hoofd op Facebook achtervolgt je in je loopbaan jarenlang. Kinderen en jongeren die voor hun 23^{ste} drinken, beschadigen hun nog ontluikende hersenen onherstelbaar. Voor mensen met een goede intelligentie en grote mentale weerbaarheid is het laveren door complexe, soms rondit dubbelhartige ongeschreven sociale codes soms al een hele opgave, laat staan voor mensen met ADHD of autisme, of een IQ van 80.

Wordt het daarom geen tijd dat de sociaal-democratie haar angst voor betutteling definitief laat varen? Hoeveel moeite heeft het niet gekost voor we ons met overtuiging schaarde achter een algemeen rookverbod, of het verhogen van de alcoholleeftijd naar achttien jaar? We steunen nog steeds het gedoogbeleid rond softdrugs, terwijl geschat wordt dat de gemakkelijke beschikbaarheid van hasj en weed in Nederland goed is voor vierhonderd extra gevallen van schizofrenie per jaar.

Zeker, ook wij staan voor vrijheid. Maar die hoeft niet onbegrensd te zijn. Al was het alleen maar omdat er vaak ook grote commerciële belangen schuilen achter de ideologische bescherming van de vrijheid om dingen te doen die slecht zijn voor de gezondheid van mensen. Zo'n groot offer is het toch niet voor mensen met een hoger IQ om zichzelf wat meer beperkingen op te leggen of wat meer collectief afgesproken beperkingen te accepteren? Met wat meer zelfbeheersing, zorgvuldigheid, wijsheid, matigheid, wordt de samenleving voor mensen met pech beter te begrijpen en makkelijker te hanteren – en kunnen zij beter meedoen.

Een fatsoenlijk bestaan voor iedereen

Mensen met een lager IQ en een gebrekkige (geestelijke) gezondheid beschikken over veel minder mogelijkheden om de basis van een

Marleen Barth *Meritocratie vereist verzorgingsstaat*

fatsoenlijk bestaan zelf te organiseren. Als de hoeveelheid pech en tegenslag te groot wordt, hebben ze zorg en ondersteuning nodig. Dat inzicht heeft de afgelopen tien jaar op veel plaatsen in Nederland vaste grond onder de voeten gekregen. Zo zijn er geweldige stappen vooruit geboekt door de introductie van bemoeizorg. Maatschappelijke kwesties die onoplosbaar leken – heroïne prostitutie, overlast en veelvoorkomende criminaliteit onder dakloze verslaafden – bleken opeens hanteerbaar door het inzicht dat verslaving en verwaarlozing geen bewuste, autonome, individuele keuzes zijn, maar gezondheidsproblemen van mensen met een laag IQ en/of een ernstige psychische stoornis die zorg vergen – soms tegen iemands eigen wil in. Het succes van deze aanpak is zichtbaar in alle grote steden, waar sinds het begin van deze eeuw duizenden daklozen, verslaafden en verkommerden van straat zijn gehaald en zijn ondergebracht in bed, bad & broodvoorzieningen. Dat heeft niet alleen de veiligheid in de steden spectaculair verhoogd, het heeft ook de levens van de mensen die het betreft aanzienlijk verbeterd.

Ook het onder medisch toezicht verstrekken van heroïne, geïntroduceerd door het kabinet-Kok II, heeft een grote bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van leven van chronisch verslaafden en het verlagen van de criminaliteit in steden. Net als de introductie van begeleiding in de AWBZ van mensen met een IQ van 85 of lager. Het verlagen van die IQ-grens naar 50, een omstreden maatregel van Rutte I, is door het huidige kabinet gelukkig teruggedraaid.

Decentralisatie – waar moeten we rekening mee houden?

Nu we aan de vooravond staan van de meest ingrijpende herziening van de verzorgingsstaat in lange tijd, met de decentralisatie naar de gemeenten van de sociale werkvoorziening, de jeugdzorg en grote delen van de langdurige zorg, is het van belang de inzichten van

bovenstaand beleid te borgen en verder te brengen. Hoewel het succes van lokale bemoeizorg en begeleiding van mensen met psychische stoornissen en/of een lage intelligentie evident is, behoeft het beleid dat er uitvoering aan geeft wel degelijk de juiste politieke keuzes. De verleiding is groot in tijden van bezuiniging om zorg en begeleiding terug te draaien als het met mensen, buurten of

Ook mensen die niet goed voor zichzelf kunnen zorgen, zijn burgers van ons land, met vrijheden en rechten

wijken beter lijkt te gaan. Maar dat miskent het simpele feit dat er een niet onaanzienlijke groep mensen bestaat die nooit helemaal zonder zullen kunnen, omdat het lot hen bedeed heeft met te weinig mogelijkheden tot zelfredzaamheid.

Ook mensen die niet, niet goed of niet altijd in staat zijn om voor zichzelf te zorgen, zijn burgers van ons land, met vrijheden en rechten. Dat beginsel verdient een diepere verankering in ons denken. De poging van het kabinet om dat te doen onder de noemer ‘participatiesamenleving’ lijkt mislukt. De connotatie van ‘zoek het zelf maar uit’ die daar direct aan gegeven is, lijkt het begrip voor sociaal-democraten onbruikbaar te hebben gemaakt nog voor de discussie over de precieze inhoud ervan goed en wel begonnen was.

Dat is jammer. Want de notie van het belang van actieve participatie van en door alle burgers kan wel degelijk helpen om sociaal-democratische idealen bij hervorming van de verzorgingsstaat te definiëren. Let wel: hervorming, niet afschaffing, van de verzorgingsstaat. De tweeledige functie van de verzorgingsstaat – het verzekeren van iedereen

Marleen Barth *Meritocratie vereist verzorgingsstaat*

tegen pech en tegenslag in de vorm van ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en het bieden van bestaanszekerheid aan mensen die (langdurig) niet voor zichzelf kunnen zorgen — is in de huidige economische crisis actueler dan ooit en staat niet ter discussie. De verzorgingsstaat is het meesterwerk van de sociaal-democratie. De verzorgingsstaat heeft de veerkracht van onze samenleving enorm vergroot, en bewijst daarmee dagelijks zijn waarde.

De participatiesamenleving kan dus nooit in plaats van de verzorgingsstaat komen. Zij kan wel bijdragen aan een andere invulling van de verzorgingsstaat. In de verzorgingsstaat zoals we deze nu georganiseerd hebben, ligt altijd het risico op de loer dat mensen passief worden gemaakt. Solidariteit wordt passief vormgegeven; door de verplichte premieafdracht op de loonstrook zijn mensen solidair haast zonder zich daar bewust van te zijn. Er mag best vaker een beroep gedaan worden op concrete vormen van solidariteit, in de vorm van zorg, begeleiding of (financiële) ondersteuning. Eerst kijken naar wat mensen zelf kunnen organiseren, al dan niet met hulp en inzet van hun naasten, boort vaak onvermoede bronnen aan.

Professionals in zorg en sociale zekerheid nemen, vaak met de beste bedoelingen, al te vaak het leven over van mensen die zorg en ondersteuning behoeven. Maar die zorg en ondersteuning moeten er juist op gericht zijn dat iemand zoveel mogelijk kan functioneren als een actief en volwaardig lid van de samenleving. Iedereen hoort erbij en doet naar beste vermogen mee, ongeacht handicap, ziekte of leeftijd. Dat ideaal is nog lang niet bereikt. Hoewel veel chronisch psychisch zieken graag zouden willen werken, heeft slechts 16% een betaalde baan.⁵ In tijden van oplopende werkloosheid zijn mensen met een lager IQ en/of een slechte gezondheid veel kwetsbaarder voor (langdurig) baanverlies.⁶

De decentralisatie van huishoudelijke hulp, jeugdzorg, sociale werkvoorziening en

begeleiding naar de gemeente biedt veel kans om mensen die zorg nodig hebben de kans te geven in de samenleving mee te doen. Dat kan op individueel niveau een betere kwaliteit van leven opleveren, maar het kan ook geld besparen. Mensen met (vrijwilligers) werk doen veel minder vaak een beroep op de zorg, zoals mensen die eenzaam zijn juist veel vaker een beroep op de zorg doen. Werk of goede dagactiviteiten zijn aantoonbaar heilzaam voor mensen met (psychische) ziektes, omdat deze regelmaat, afleiding en sociale contacten bevorderen, om nog maar te zwijgen van de trots die economische zelfstandigheid met zich brengt. Investeren in jeugdzorg en een veilig en gezond gezin voor kinderen kan ellende in het volwassen leven van dezelfde kinderen voorkomen. Gemeenten kunnen grote meerwaarde bereiken in het leven van mensen als ze hun beleid richten op dit soort aangetoonde effecten en de goede dwarsverbanden leggen tussen zorg en (vrijwilligers) werk. De decentralisaties geven hun daar de mogelijkheden voor.

Gemeenten zullen daarbij de verschillen tussen mensen goed voor ogen moeten houden. Een hoogopgeleide oudere met een goed inkomen en een goede relatie met zijn kinderen heeft een heel andere uitgangspositie in het op eigen kracht organiseren van zorg en ondersteuning dan een verslaafde ex-prostituut met een IQ van 75. Kinderen met ADHD hebben een vier keer zo hoog risico om verslaafd te raken als jongeren die deze ziekte niet hebben. Maar een normaal intelligente jongere met ADHD uit een liefdevol gezin redt het met therapie en goede medicatie veel sneller op eigen kracht dan een jongere met dezelfde ziekte, maar een laag IQ en analfabete ouders die hem zijn leven lang fysiek en psychisch mishandeld hebben.

Mensen met een lager IQ en/of een slechte (geestelijke) gezondheid beschikken niet alleen over minder menselijk kapitaal — waardoor ze een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben — maar ook over minder sociaal

Marleen Barth *Meritocratie vereist verzorgingsstaat*

kapitaal: ze hebben een (veel) minder groot netwerk van vrienden en familie om op terug te vallen. Bij eenzijdig samengestelde wijken kampen hun burens al snel met dezelfde problemen als zijzelf. Is de wijk wel divers, dan is het maar de vraag of twee werkende ouders van een druk gezin tijd en zin hebben om te kijken naar de in stilte verslaafde, vereenzaamde en licht vervuilde buurman. Het 'anders zijn' van mensen met een psychische of verstandelijke beperking leidt snel tot uitstoting en uitsluiting, door pesten of discrimina-

tie, ook op de werkvloer als werkgevers daar niet gericht beleid tegen voeren.

In een participatiesamenleving nemen zorgverleners en beleidsmakers de wensen en dromen van mensen als uitgangspunt, ook als hun mogelijkheden beperkt lijken. Het borgen van cliënten- en patiëntenparticipatie bij de vormgeving van beleid is het minste dat verwacht mag worden van een partij die spreiding van kennis, macht en inkomen met onverminderde inzet nastreeft; hetzij mondiaal, nationaal of lokaal.

Noten

- 1 Dit essay is een bewerking van een toespraak die Marleen Barth hield ter gelegenheid van haar afscheid als voorzitter van GGZ Nederland op 4 september 2013.
- 2 Zie: SCP, *De Sociale Staat van Nederland 2013*, 11 december 2013.
- 3 John Tierny & Roy Baumeister, *Willpower. Rediscovering the Greatest Human Strength*, Penguin Books, 2011.
- 4 Zie www.cihir-irsc.gc.ca/e/47144.html voor recent onderzoek van Patricia Conrod naar preventie van verslaving onder jongeren. Een mooi overzicht van haar onderzoek biedt de lezing die zij op 25 november 2009 hield bij de jubileumconferentie van 'Tien jaar Resultaten Scoren'.
- 5 'Verlangen naar volwaardig burgerschap; maar wat doen we in de tussentijd?', oratie gehouden op 17 september 2010 door prof. dr. Jaap van Weeghel bij de aanvaarding van het bijzonder hooglerschap Rehabilitatie en Participatie van Mensen met Ernstige Psychische Aandoeningen aan de Universiteit van Tilburg. Van Weeghel biedt ook inzicht in de positieve resultaten die geboekt kunnen worden in arbeidsparticipatie van ernstig psychisch zieken met de methode IPS (Individual Placement and Support).
- 6 SCP, *De Sociale Staat van Nederland 2013*. Tussen 2010 en 2012 gingen alle Nederlanders erop achteruit, maar dit effect was het sterkst onder de meest kwetsbare groepen.

De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan

De voorgenomen decentralisatie zal gemeenten geld kosten dat ze niet meer uit kunnen geven aan lokale voorzieningen en investeringen. Voor we het weten wordt de bibliotheek gesloten om te gaan dienen als zorgcentrum.

J.TH.J. VAN DEN BERG

Oud-directeur van de Wiardi Beckman stichting (1981-1989), emeritus hoogleraar aan de Universiteiten van Leiden en Maastricht, oud-hoofddirecteur van de VNG en oud-lid van de Eerste Kamer

Van Ed Berg, oud-staatsraad en oud-hoofddirecteur van de VNG, stamt de legendarische zin: 'Decentralisatie is het enige woord in het Nederlands waarvan het lidwoord aan het zelfstandig naamwoord is vast geschreven.' Dat is nog steeds het geval.¹

Vakministeries in Nederland, of zij nu 'SZW' heten, 'VWS' of 'I&M', hebben de neiging decentralisatieoperaties op te zetten volgens telkens hetzelfde patroon. Dat gaat als volgt. Taken ter uitvoering van centraal vastgesteld beleid worden meer dan eens, voorzien van gedetailleerde voorschriften, overgeheveld naar gemeentebesturen ter uitvoering. Wat in feite wordt overgedragen zijn de complexe uitvoering en de risico's van de bijbehorende missers en tekortschietende financiën. Daar kunnen gemeenten geluk bij hebben, maar de kans daarop is — na vooraf bepaalde 'efficiencykortingen' — niet groot.

Van echt loslaten is zelden sprake en voor zover het beleid niet al door het ministerie

zelf is dicht geregeld, gebeurt dat nogal eens door de Tweede Kamer, die het woord 'loslaten' niet kent. Ten slotte wordt de lokale uitvoeringspraktijk voorzien van uitgebreide 'monitoring- en controlebepalingen', waar doorgaans onevenredig veel energie in gaat zitten.

Het paradoxale is dat er bij voorbaat van uit wordt gegaan dat de meeste gemeenten die uitvoering helemaal niet aankunnen en dus wordt er van rijkswege sterk aangedrongen op organisatie van regionale samenwerking, bij voorkeur met gebruikmaking van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat is al gebeurd met de veiligheidsregio's (brandweer en ambulances) en de regionale uitvoeringsdiensten voor milieuhandhaving.

Decentralisatie, een wonderlijk fenomeen

Op dit moment wordt opgewekt gewerkt aan tussen de 35 en 40 regio's ter uitvoering in de

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

praktijk van de drie grote decentralisaties in het sociale domein. Verheugd is al vastgesteld, blijkens kleurenplaatjes in VNG Magazine van 7 juni 2013, dat de grenzen bij die drie decentralisaties niet ver uiteenlopen. Ten dele corresponderen die zelfs met Wgr-regio's voor andere terreinen van beleid. Er zit dus systeem in en het lijkt alsof er in Nederland wordt gewerkt aan vaste districten voor regionale uitvoering.

Nog steeds is er onvoldoende bewijs voor de stelling dat hier sprake is van vuige opzet of een doordachte samenzwering. Daar zijn de meeste ministeries niet oplettend en intelligent genoeg voor. Daarvoor zit er weer net te weinig systeem in de territoriale afbakening van de samenwerkingsgebieden. Al deze met zachte drang opgelegde vormen van regionale samenwerking leiden echter onvermijdelijk tot verdeling van het land in districten waarin veel van het feitelijk bestuur plaatsvindt en die goed controleerbaar zijn voor de ministeries, veel beter en gemakkelijker dan provincie- en gemeentebesturen. Waarin ook niet zo veel wordt gezeurd over 'medebewind', laat staan 'autonomie'. Maar die wel worden gepresenteerd als 'verlengd lokaal bestuur'.

Deze districten-in-aanbouw gaan tegelijk ten koste van de provinciale en vooral gemeentelijke democratie in Nederland. Want het is echt te veel gevraagd van gemeenteraadsleden om naast hun lokale werk ook nog eens de gedepolitiseerde beleidsuitvoering in regio's langer dan een paar maanden actief te volgen en te controleren of beïnvloeden. Doorgaans geven wethouders van kleinere gemeenten, hoewel die meer energie in hun betrokkenheid kunnen steken, vrij spoedig evenzeer de moed op.

Formeel klopt het allemaal – materieel klopt er niets van. Er wordt geen politiek verplaatst naar de gemeentelijke democratie. Wat er nog aan politiek in de uitvoering overblijft, wordt bovendien gedepolitiseerd weggestopt in regionale samenwerkingsconstructies. Soms is dat onvermijdelijk, want dan gaat het

om zuiver technische uitvoering, toezicht of handhaving, die terecht aan dagelijkse politieke interventie wordt onttrokken. Bij de milieuhandhaving is dat in hoge mate het geval.

Waar het op neerkomt is dat de klassieke constitutionele vormen van bestuur, met inbegrip van behoorlijke democratische beïnvloeding en controle, worden vervangen door districten die onder het mom van samenwerking gemeentebesturen op belangrijke beleidsterreinen denatureren en van hun democratische karakter beroven. Daarnaast gaat het echter om een vorm van decentralisatie die ten koste gaat van datgene waar decentralisatie in essentie toe dient.

Die is er in de eerste plaats om differentiatie van beleid mogelijk te maken, als het even kan zelfs te stimuleren. Kenmerkend is dat een CPB-notitie van september 2013 over de decentralisaties in het sociale domein deze differentiatie nu juist ziet als een gevaar en een nadeel. Op één punt heeft het bureau daarin trouwens gelijk: differentiatie, zeker in het sociale domein, kan ten koste gaan van elementaire rechtsgelijkheid. Iets waar ook de Afdeling advisering van de Raad van State voor waarschuwt in haar derde rapport over de interbestuurlijke betrekkingen.

Nederland is immers een klein land met een op elkaar gepakte bevolking in verstedelijkte gemeenten. De marges voor lokale diversiteit zijn dus buitengewoon smal, zeker in een land waar 'gelijkheid' het belangrijkste woord uit het recht is. Dat geldt al, naar voortdurend blijkt, voor de lokale lasten. Het geldt a fortiori, nu ook terecht, voor rechten en voorzieningen die rechtstreeks raken aan de bestaansvoorwaarden van de Nederlandse bevolking. Daar zal de ethiek van de rechtsgelijkheid het spoedig winnen van de esthetiek van de diversiteit.

Decentralisatie van dit genre aanspraken is, wil de rechtsgelijkheid niet in het geding komen, niet zozeer decentralisatie als wel deconcentratie: de gemeente handelt niet vanuit eigen beleid maar dient als loket. Dat sluit,

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

zoals in de klassieke bijstand, geen individuele gevalshandeling uit, maar met decentralisatie als zodanig heeft het niets te maken. Er is immers van beleidsvrijheid geen sprake. Vanuit sociaal-democratisch oogpunt is dat maar goed ook, want in zaken van bestaanszekerheid past geen differentiatie naar woonplaats.

Het lijkt wel of er wordt gewerkt aan de vorming van vaste districten voor de regionale uitvoering

Decentralisatie dient er in de tweede plaats toe om op lokaal vlak een integralere aanpak van vraagstukken mogelijk te maken. Door al die sociale terreinen in kokers van de Wgr onder te brengen wordt de integraliteit juist gehinderd. Op een aantal terreinen, vooral in de sfeer van het welzijnsbeleid, is die integraliteit wel mogelijk, maar weer niet als verkokerde regelgeving tot even verkokerde regionale samenwerking verplicht. Alleen daar waar de samenwerking wordt gedomineerd door een centraal gelegen grote stad, die het in een Wgr-gebied dikwijls voor het zeggen heeft, kan worden geëxperimenteerd met het samenbrengen van allerlei verkokerde subsidiestromen en werkvormen.

Een derde kwaliteit van decentralisatie is de grotere nabijheid tot de burgers. Regiovorming is daarvoor niet het meeste gereede instrument, noch onberedeneerde gemeentelijke herindeling, trouwens. Beide leiden, zoals de Raad van State terecht opmerkt, tot een 'decentralisatieparadox'. Eerst wordt er naar het lokale vlak gedecentraliseerd. Vervolgens wordt aangenomen dat de gemeente het niet kan en ten slotte wordt op een hoger schaalniveau een regio opgetuigd op ruime afstand van de inwoners. Opnieuw, alleen de

grote centrumstad maakt een kans aan die decentralisatieparadox te ontsnappen, hoewel ook daar de afstand tussen inwoners en bestuur beter niet kan worden onderschat. Maar burgers zijn het daar gewend; een zekere afstand tussen burger en overheid behoort tot de stedelijke cultuur.

Met die nabijheid valt het om nog een andere reden niet mee. De sociale taken die nu worden gedecentraliseerd zijn alleen doelgericht aan te pakken door nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen. Helaas, dankzij het nu eens stimulerende handelen en dan weer passief blijven van wetgever en centraal bestuur is de schaal waarop veel organisaties in het maatschappelijke middenveld opereren door de jaren heen aldoor groter geworden. Dat geldt voor veel woningcorporaties, voor de zorginstellingen en de onderwijsinstellingen. Dit proces zet zich nog steeds voort, in elk geval bij de ziekenhuizen. De regisserende overheid wordt echter doelbewust aanzienlijk kleiner gemaakt dan deze instellingen. Kan iemand op of rond het Binnenhof uitleggen wat hierachter de dragende gedachte is? Of is die er misschien niet?

Dit alles roept de vraag op: waarvoor hebben wij eigenlijk een ministerie van Binnenlandse Zaken dat wordt geacht om als 'moederministerie' van provincies en gemeenten op hun rol en positie te letten? En vindt het dit allemaal passen in onze constitutionele verhoudingen, of getuigt zo'n vraag van voorbij formalisme?

Ministerie van Binnenlandse Zaken als procesleider

In zijn derde beschouwing over de interbestuurlijke betrekkingen (2013) kent de Raad van State aan de minister van BZK een belangrijke rol toe als 'procesleider' in de ontwikkeling van het binnenlands bestuur. De drie sociale decentralisaties zouden eigenlijk moeten worden aangemerkt als een 'groot project', zoals dat ook wel gebeurt met infrastructurele

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

projecten. Voorts vraagt de Raad aan de minister van BZK oog te tonen voor de mogelijkheden van differentiatie tussen gemeenten, als het gaat om op te dragen taken. Tegelijk constateert hij dat het de minister aan bevoegdheden ontbreekt om het proces van decentralisatie werkelijk afhankelijk te maken van zijn bewaking van goede constitutionele verhoudingen. Wat er niet zo expliciet staat maar er wel in valt te lezen: BZK ageert niet maar reageert en dan vaak nog opvallend lijdelijk.

Het belangrijkste dat het ministerie bij de drie sociale decentralisaties heeft gedaan is, samen met de VNG, werk maken van ondersteuning van de regiovorming – al is niet erg duidelijk of het ministerie en de VNG daarmee hetzelfde voor ogen hebben. Geen van beide heeft, zo te zien, ooit de vraag gesteld wat precies voor decentralisatie in aanmerking komt of, uit oogpunt van rechtsgelijkheid, wat nu juist niet. Wel wil de VNG heel wat meer variatie in vormen van regionale samenwerking bevorderen dan het ministerie. Maar ja, BZK is ook al heel lang het ministerie van Eenvormigheid en van Ambtelijk Gerief en blijkens zijn uitlatingen tot nu toe voelt de huidige minister zich daarin thuis.

Ministerie en VNG hebben samen drie ‘ambassadeurs’ aangesteld, die het proces van regiovorming in goede banen moeten leiden. Wiens ambassadeurs zij zijn is tot nu toe niet duidelijk. Wat blijkt? Ook de ambassadeurs zelf weten het niet zo precies, blijkens uitlatingen van een van hen, Marjanne Sint, onlangs in VNG Magazine.

Die samenwerking in Wgr-kader is voor de coalitie, zoals is te lezen in het regeerakkoord, een tweedehands oplossing, want eigenlijk zouden wij naar gemeenten van zo’n honderdduizend inwoners toe moeten. Nu heeft zowel premier als minister van BZK ons intussen bezworen dat dit niet overal hoeft en dat het vooral allemaal vrijwillig moet. Toch zegt het iets over de sterk technocratische instelling van de coalitie. Maar leiding geven aan het proces van gemeentelijke schaalvergroting,

daar begint het kabinet niet aan. Want, zo schreef minister Plasterk in het najaar aan de Eerste Kamer: dat zou getuigen van ‘blauwdrukdenken’ en daar is dit kabinet niet van. Schaalvergroting gebeurt nu dus sluipend: geen gemeenten van honderdduizend inwoners, maar tussen gemeenten en provincies in zwevende en voor volksvertegenwoordigers nauwelijks controleerbare regionale eenheden. Laat staan dat burgers daar vat op hebben.

Herindeling van gemeenten vindt wel plaats, maar eveneens geheel ongeleid. Resultaat daarvan is dat de meeste herindelingen, vooral in de Hollandse provincies, tot stand komen met de rug naar de stad, zodat steden als Leiden, Delft, Gouda en ook Den Haag door hun buurgemeenten ruimtelijk en economisch bekneld raken. Voor een sociaal-democratische partij, die toch een uitgesproken stedelijke traditie heeft, is zulk ongeleid herindelen ten koste van de steden en de ontplooiingsmogelijkheden van hun inwoners ronduit beschamend. De inrichting van het openbaar bestuur is organisatie van solidariteit. Dat sluit het bestaan van landelijke gemeenten op zichzelf niet uit, maar wel als hun vorming de ontwikkeling van de steden onmogelijk maakt of ernstig hindert.

Deze coalitie heeft haar kaarten gezet op de totstandkoming van vijf provincies nieuwe stijl in plaats van de huidige twaalf. Maar gemelde allergie voor blauwdrukken heeft met zich meegebracht dat eerst na herhaalde verzoeken vanuit vooral de Eerste Kamer de minister in een brief van 14 november 2013 heeft geprobeerd daarvoor een inhoudelijke argumentatie te leveren. Die was overigens weinig meer dan een samenvatting van de eerdere nota *Bestuur in samenhang* van dezelfde minister, die de Eerste Kamer al niet kon bevredigen. Geen wonder dat zij op 17 december een motie heeft aangenomen waarin de minister wordt aangeraden de voorbereiding van de wet die drie provincies (Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) moet fuseren, op te schorten. Politiek is die wens nog wel te begrijpen, maar in

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

de Eerste Kamer een motie indienen en aannemen die een wetsvoorstel poogt te blokkeren voordat het zelfs maar bij de Tweede Kamer is ingediend, is staatsrechtelijk nauwelijks aanvaardbaar.

Let wel, er zijn goede redenen te geven voor 'opschaling' van provincies in Nederland. Ooit waren elf ervan genoeg voor het toezicht op meer dan 1200 gemeentebesturen en voor een paar eigen taken; nu hebben wij twaalf provincies beschikbaar voor nog geen vierhonderd gemeenten en vrijwel het gehele ruimtelijke beleid.

Toegegeven, veel hangt af van wat wij van het gemeentebestuur verwachten en wat vervolgens de taak zou moeten zijn van de provincie. Dan is er wel een minimum aan visie nodig — iets wat in de verte lijkt op zoiets ergs als een 'blauwdruk' — op positie en karakter van het gemeentebestuur en het provinciale bestuur beide; een visie tevens waar wij geruime tijd mee toekunnen. Democratische bestuurslagen zijn rechtsstatelijke instituties en geen bedrijf dat je voortdurend kunt reorganiseren om er de dynamiek in te houden.

Alles bij elkaar genomen is de verleiding sterk één conclusie te trekken: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat al flink was uitgekleeft onder het kabinet-Rutte I, werkt nu hard aan zijn levenseinde. De decentralisatie laat het immers over aan de vakdepartementen, de gemeentelijke herindeling aan provincies en gemeenten zelf. Alleen bij de provincies grijpt het in, maar weer zo ongelukkig dat voornamelijk weerstand wordt georganiseerd.

Als sociale en ruimtelijke taken blijkbaar moeten worden gedecentraliseerd, inclusief complicaties, dan is systematische differentiatie naar bevoegdheid en taak tussen gemeenten onvermijdelijk. De bulk van het medebewind zal dan alleen kunnen worden opgedragen aan gemeenten van zo'n honderdduizend inwoners, maar dat hoeft niet te betekenen dat elke gemeente in dit land ook honderdduizend inwoners telt. Het betekent

dat een beperkt aantal grote steden de gecompliceerde uitvoeringstaken niet alleen voor zichzelf uitoefent maar ook voor de kleine(re) buurgemeenten en daar ook de middelen voor krijgt.

Stedelijke herleving

De steden in Nederland kunnen niet op een visie bij BZK wachten. Dat zullen ze ook niet doen. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de steden in Nederland aan een sterke 'relance' begonnen, in ruimtelijk-economisch en in cultureel opzicht. Zoals de studie *Stad en Land* van Henri de Groot, Coen Teulings en anderen laat zien, zijn de stedelijke centra weer tot sterke bloei gekomen, wat de auteurs illustreren aan de hand van de ontwikkeling van de grondprijzen in Nederland.

Daarbij blijkt dat het niet alleen gaat om centra waar de productieactiviteit weer sterk is toegenomen na jaren van de-industrialisatie, met een bijzondere rol vanaf de jaren negentig voor de 'creative industry'. De stad is ook tot bloei gekomen bij de gratie van haar culturele functies — van theater tot museum en restaurant — die de 'consumer city' heeft gemaakt tot een plaats waar mensen willen verblijven en intussen ook wonen. De consumptiestad gaat meer nog dan de productiestad de suburbanisatie tegen die de grote steden zo lang had geteisterd.

Deze beweging terug naar de stad is slechts ten dele een kwestie van overheidsinterventie, maar zij is — meer dan *Stad en Land* wil doen geloven — ook het gevolg van een doelbewuste interventie door het stedelijk bestuur. Toen dit in een eerdere periode van economische stagnatie en afnemende rijksinkomsten (in de jaren tachtig) in de gaten kreeg dat het op zichzelf was aangewezen, heeft het meer dan ooit de mogelijkheden ontdekt van publiek-private samenwerking. Daardoor heeft het ook aangedurfd verloederende stadsdelen, meestal dicht bij de stadskern en vol met lege fabrieken, in stedelijke vernieuwingsplannen

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

aan te pakken en tot nieuwe, aantrekkelijke woon- en werkwijken te transformeren. Dat heeft die besturen wel eens het verwijt opgeleverd van megalomanie, maar veel steden zijn er als herboren uit tevoorschijn gekomen.

Publiek-private investeringen zullen voorlopig moeilijk meer zijn te realiseren. Niet toevallig lopen veel stedelijke vernieuwingsplannen vast op de terughoudendheid van de particuliere partners, die bij de banken geen financiering meer vinden, of op die van de woningcorporaties, die hun geld kwijt zijn aan hogere lasten en compensatie van mismanagement onder zusterinstellingen. Om van de overcapaciteit aan bedrijfs- en kantoorruimte maar te zwijgen. Het gemeentelijk bestuur zal het weer meer zelf moeten doen – in veel gevallen nadat grote verliezen zijn geleden op het grondbedrijf.

Het gevaar van decentralisaties als nu voorgenomen is, zoals het COELO en eerder de Raad voor de financiële verhoudingen heeft voorgerekend, dat gemeenten daar € 6 mrd zelf van zullen moeten opbrengen, onvermijdelijk ten koste van hun eigen activiteiten. Zij zullen moeten korten op hun eigen voorzieningen en investeringen, precies datgene waarmee de stedelijke centra sinds de jaren tachtig tot bloei waren gekomen. Ruimtelijke en sociale middelen zullen elkaar in de weg zitten en daarmee riskeren steden aan twee kanten tegelijk te verarmen. Vooral in de grote steden komen daar de problemen van hoge werkloosheid en sociaal isolement bij. Om het maar eens demagogisch uit te drukken: binnenkort worden het theater en de bibliotheek gesloten om te gaan dienen als zorgcentrum. Daar worden noch verzorgden noch theaterbezoekers gelukkig van.

De stedelijke herleving heeft intussen een sterk groeiend verlangen doen ontstaan naar ruimte voor eigen initiatief, niet alleen bij de onderneming maar ook in de sociale sfeer, die door de jongste bezuinigingen eerder wordt gestimuleerd dan gehinderd. Het effect dat bezuinigingen in de jaren tachtig hadden op

stedelijke besturen lijkt zich nu over een veel breder front in de bevolking te verspreiden. Dat moet gemeentebesturen ertoe brengen, meer dan zij ooit gewend zijn geweest, die initiatieven de kans te geven en de voorwaarden ervoor te scheppen. Dat geldt niet alleen voor eigen verplichtingen in de sfeer van bijstand en arbeid; het geldt ook niet alleen voor ondernemen in de creatieve industrie; het geldt ook voor het organiseren van binding in wijk en kern; voor het scheppen van culturen van samenleven.

Herindelingen zullen vaak ten koste gaan van de steden

Wat herinnert aan de even fraaie als omnieuwe zin waarmee de mooie derde beschouwing van de Raad van State over het binnenslands bestuur eindigt: 'Gelijk de rijksoverheid moet durven overlaten aan de decentrale overheden, moeten de decentrale overheden evenzo durven overlaten aan hun burgers.' Het klinkt bijna als een zin uit Prediker.

Dat levert overigens geen alibi op om aan burgers die dat nodig hebben alle bescherming en ondersteuning te ontzeggen. De participatiesamenleving waarover het hier gaat, vervangt niet de verzorgingsstaat, maar beide ondersteunen elkaar, zodat beide ook weten te overleven. De verantwoordelijkheid daarvoor komt hoe dan ook af op de gemeenten in Nederland, de steden in het bijzonder. Op zichzelf is dat niet verkeerd, al moet iedere stadsbestuurder en volksvertegenwoordiger scherp voor ogen houden dat het zwaartepunt in het stedelijk bestuur voor de overzienbare periode zal verschuiven van de fysieke pijler naar de sociale pijler.

Het zal voorts met zich mee brengen dat niet alleen belangrijke verschuivingen in beschikbare middelen nodig zijn van staat naar

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

stad, maar ook dat op den duur het Gemeentefonds daarvoor een ongeschikt kanaal zal blijken. Er zal weinig anders op zitten dan de steden de beschikking te geven over een veel ruimere eigen belastingcapaciteit om in staat te zijn zelf vorm te geven aan verantwoorde sociale en ruimtelijk-economische politiek. Het Gemeentefonds wordt anders een moloch in het Rijksbudget, waar regering noch parlement reële invloed op hebben, ongeveer zoals bij de rentelasten. Werkelijk decentraliseren betekent ook het decentraliseren van de belastingcapaciteit.

Steden, en gemeenten in het algemeen, kunnen zich slechts handhaven en hun inwoners van dienst zijn als zij ook 'probleemeigenaar' zijn. Dat sluit geen samenwerking uit op allerlei terreinen waar het op professionaliteit en zakelijkheid aankomt. Waar beleid wordt gevraagd, ook beleid dat stimuleert en niet bedisselt, is eigenaarschap nodig en dat bestaat alleen bij de gratie van zelfstandig vermogen tot besturen, bij de gratie van reële democratische controle en beïnvloeding, bij de gratie van een helder adres waar burgers

terecht kunnen, zowel met hun vragen als met hun ideeën en initiatieven, bij de gratie kortom van nette constitutionele verhoudingen. Bij de gratie ten slotte van differentiatie naar taak en verantwoordelijkheid tussen gemeenten – die zal meer opleveren dan de huidige stiekeme 'districtsvorming' die de gemeentelijke en provinciale democratie denatureert.

Eerdergenoemd 'ministerie van Eenvormigheid en Ambtelijk Gerief', gewoonlijk BZK genoemd, zal meer inventiviteit moeten tonen en inderdaad moeten doen wat de Raad van State adviseerde: 'procesleider' worden bij de noodzakelijke transformatie van het binnenlands bestuur. Daar zijn geen uitgewerkte blauwdrukken bij nodig maar wel een paar uitgewerkte ideeën.

Noot

- 1 Dit artikel is een geactualiseerde bewerking van twee inleidingen, uitgesproken tijdens conferenties van het 'Kennissenetwerk Lokaal 13' te Den Haag, op 17 mei en 8 november 2013.

Literatuur

- M.A. Allers e.a., *Gemeenten in perspectief*, RU Groningen, COELO, 2013.
- J.Th.J. van den Berg, *Wat staat er op het spel? Beginselen vanuit gemeentelijke gezichtshoek. Negende Wibautlezing*, Amsterdam 2004.
- Jurre van den Berg, 'Decentralisatie, de slinger slaat weer door. 7 goed klinkende fabels', *de Volkskrant Vonk*, 21 september 2013, pp. 14-15.
- Congruente regio's voor werk, zorg en jeugd, in: *VNG Magazine*, VNG-nieuws, 7 juni 2013, p. 27.
- CPB-Notitie, *Wordt de wereld plat of is er toekomst voor de stad? Economische krachten achter verval en opleving van steden*, Den Haag 24 april 2013.
- CPB-Notitie, *Decentralisaties in het sociale domein*, Den Haag, 4 september 2013.
- Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, CII, *A Nota Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*.
- Michiel Emmelkamp e.a., *De politiek terug in de lokale politiek. Een coproductie van het Centrum voor Lokaal Bestuur en de Wiardi Beckman Stichting*, Amsterdam 2013.
- Henri de Groot, Coen Teulings e.a., *Stad en land*, Den Haag: CPB, 2010.
- Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, CII, H, Brief van de minister van BZK, (reactie op motie-Vliegthart).
- Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VII, C Motie van het lid Van Bijsterveld c.s., voorgesteld 10 december 2013.
- Ruud Koole, 'Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur', in: *S&D* 2013/4, pp. 91-97.
- Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst. Waarom stemmen op 19 maart 2014?*, Eindhoven 2013.
- Marten Muskee, Ambassadeur Marjanne Sint, 'Nieuwe sociale taken vragen om robuuste samenwerking', *VNG Magazine*, 25 oktober 2013, pp. 9-11.
- Kim Putters, *De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*, Vijftiende Wibautlezing, Amsterdam 2013.

J.Th.J. van den Berg *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan*

Gerbert Romijn en Gusta Renes,
*Plannen voor de stad. Een multi-
disciplinaire verkenning van de
effecten van verstedelijkingspro-
jecten op het functioneren van
een stad*, Den Haag: CPB, 2013.
Raad van State, *Het kán beter. Inter-*

*bestuurlijke verhoudingen op-
nieuw beschouwd*, Den Haag,
2013.
Raad voor de financiële verhou-
dingen, *Reactie decentralisatie-
brief*, 15 april 2013.
Raad voor de financiële verhou-

dingen, *Aanvullende reactie op
advies over decentralisatiebrief*,
15 juli 2013.
VNG, *Grip op samenwerken*, Den
Haag 2013.

Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen

De lokale politiek is niet zo heel politiek meer, en zal met de decentralisatie nog minder politiek worden. Dat is niet per se erg. Wel is het erg dat we onze eigen wethouders niet kunnen kiezen.

WIM DERKSEN

Hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dat het mogelijk is om voor te beschouwen op dé PvdA en dé gemeenteraadsverkiezingen zegt veel over de Nederlandse gemeenten. In een volwassen lokale democratie zouden de wenselijkheid van lokale programma's, de populariteit van lokale lijsttrekkers en niet te vergeten het functioneren van politieke partijen in colleges van B&W en gemeenteraden bepalend zijn voor de uitslag. Zo niet in Nederland. Hier zal de populariteit van het kabinet, met name in de steden, de uitslag dicteren. Natuurlijk, er zijn ook in maart weer afwijkingen van de landelijke trend, maar die landelijke trend is in alle gemeenten het startpunt. En soms ook het eindpunt.

We kunnen de nationale overheersing van lokale verkiezingen wijten aan het gedrag van nationale politici, die zullen proberen in de voorafgaande weken het nieuws te domineren, en aan het beleid van de nationaal georganiseerde media, maar dat zou hen onrecht doen. Het is namelijk nogal logisch dat gemeenteraadsverkiezingen ook (of zelfs: vooral) een stemming zijn over het kabinetsbeleid, omdat de gemeente in zoveel opzichten het uitvoeringsloket is van rijksbeleid.

En dat wordt alleen maar erger. Het kabinet heeft drie grote decentralisaties op de rol staan: participatiewet, jeugdzorg en AWBZ/Wmo. Die decentralisaties behelzen de uitvoering van rijksbeleid binnen heldere kaders. Die kaders staan niet ter discussie, voor de gemeente rest de nadere afstemming van het beleid. Van politisering van de lokale overheid is (ook) in dit kader geen enkele sprake. Dat je straks minder gemakkelijk een bijstandsuitkering krijgt is dan ook niet het beleid van die toevallige wethouder, maar simpelweg van Jetta Klijnsma. En dat er straks misschien te weinig geld is voor jeugdzorg en Wmo heeft niets met de gemeenten te maken maar alles met het beleid van Martin van Rijn. Dus laten burgers alsjeblieft in het stemhokje straks juist denken aan deze twee staatssecretarissen.

Wethouders en gemeenteraadsleden

Gelet op de populariteit van het kabinet én van de PvdA op dit moment zouden de gemeenteraadsverkiezingen wel eens op een deceptie voor de PvdA kunnen uitlopen. Maar

Wim Derksen *Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen*

laten we niet te snel denken dat opiniepeilingen een goede voorspeller zijn van verkiezingsuitslagen. Niet alleen moet er nog campagne worden gevoerd. Diederik Samsom heeft in november bij de 'herindelingsverkiezingen' in Friesland aangetoond dat hij nog steeds een uitstekende campaigner is. Bovendien weten volwassen burgers dat hun stem alleen bij de verkiezingen echt telt. Juist daarom verandert er meestal nog zoveel in de opiniepeilingen in de laatste weken voor de verkiezingen. Omdat het dan pas serieus wordt. Waarmee niet gezegd is dat de PvdA het goed zal doen bij de raadsverkiezingen van 19 maart.

Laat ook volstrekt duidelijk zijn hoe belangrijk (goede) wethouders zijn. In grote en kleine gemeenten. Juist omdat de gemeente zo belangrijk is voor het welzijn van burgers, en nog steeds belangrijker wordt, is het van het grootste belang dat we goede bestuurders (wethouders) hebben en verstandige burgers die hen controleren (raadsleden). Mijn punt is alleen dat 90% van het gemeentelijk beleid wordt bepaald op nationaal niveau.

Goede wethouders zijn dus bij uitstek goede bestuurders. Van hen wordt veel minder gevraagd om lokale politieke wensen te articuleren. En wie accepteert dat wethouders vooral moeten besturen, zal ooit moeten accepteren dat raadsleden vooral moeten controleren. Daar zie je meteen de ambivalente positie van de huidige gemeenteraden. Raad van toezicht of politiek orgaan? Het zou wijs zijn om voor het eerste te kiezen en een aantal wijze burgers met die taak te belasten. In de werkelijkheid kiezen veel gemeenteraden voor de tweede rol, waardoor ze niet zelden in een schijnwereld terecht komen, waarvoor te weinig goede mensen zich nog willen lenen.

Dat komt mede omdat het debat over de resterende 10% steeds minder ideologisch is, ook in de steden. In de jaren zeventig was stadsvernieuwing nog een onderscheidend thema, in de jaren negentig was dat in zekere zin zo met de Melkertbanen. Maar elke stads-

bestuurder weet tegenwoordig dat er weinig keuze meer is als het gaat om laaggeschoolde arbeid of hooggeschoolde arbeid, vrijesectorwoningen of sociale woningbouw.

Wie een stad vooruit wil helpen moet vooral ruimte bieden aan hoogopgeleiden en aan hogere inkomens. Dat zijn de mensen die de werkgelegenheid in hun kielzog meenemen. Wie een stad welvarender en minder werkloos wil maken, moet geen zinloze pogingen meer doen om kantoren te bouwen in de hoop dat de bedrijven dan wel komen, maar moet een goed cultureel klimaat creëren waarin hoogopgeleiden zich thuis voelen. Op dat punt kunnen de partijen zich nog maar weinig van elkaar onderscheiden.

Het gemeentelijk beleid wordt voor 90% bepaald op nationaal niveau

Ook bij de sociale dienst zijn de verschillen grotendeels weggevallen. Vroeger hadden linkse partijen de neiging de bijstand als een basisinkomen te beschouwen en rechts had de neiging om iets over fraude te roepen. Tegenwoordig zijn alle partijen het erover eens dat werk altijd te prefereren valt boven werkloosheid. En zijn alle partijen het erover eens dat mensen moeten worden geholpen én geprikkeld om weer aan het werk te komen.

Dat er in alle gemeenten zo over wordt gedacht, heeft overigens veel te maken met het rijksbeleid. Want voordat Jetta met haar participatiewet kwam, hebben Jacques Wallage en Ad Melkert ertoe bijgedragen dat gemeenten niet meer elke bijstandsuitkering bij het Rijk konden declareren, maar dat zij het voortaan moesten doen met een vast budget voor 'werk en inkomen'. Juist die ingreep heeft ervoor gezorgd dat alle gemeenten veel strenger zijn

Wim Derksen *Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen*

geworden bij de sociale dienst. Rotterdam telde voor deze beleidswijziging 60.000 bijstandsgerechtigden, momenteel ongeveer 35.000.

Minder ideologische verschillen en minder beleidsvrijheid

Je zou kunnen zeggen dat het vervagen van dit soort politieke scheidslijnen vooral voor de PvdA problematisch is. De PvdA is de partij van de stadsvernieuwing en de corporaties (Jan van der Ploeg, Adri Duivesteijn). De PvdA is de partij die opkomt voor de werklozen. En juist op deze twee terreinen lijken de ideologische scheidslijnen te zijn weggefallen. Daar komt bij dat twee nieuwe thema's in het laatste decennium hoger op de lokale politieke agenda's zijn komen te staan: veiligheid en duurzaamheid.

Ook in het veiligheidsbeleid zijn de ideologische verschillen (ME of preventie) veel minder scherp. Daarbij is het in het nadeel van de PvdA dat veiligheid vooral een thema is van andere partijen. Waarom zou je PvdA stemmen als die partij een surrogaat-rechts standpunt vertolkt? Bij duurzaamheid lijken de ideologische verschillen nog wat groter, maar het lijkt erop dat tegenwoordig erg veel gemeenten inzetten op CO₂-neutraal, groen in de stad, stadslandbouw en cetera, zonder dat daar een scherp ideologisch debat aan voorafgegaan is. Overigens heeft de PvdA zich op dit 'linkse' onderwerp nooit erg geprofileerd. Arbeid gaat voor milieu in onze partij.

Je ziet enerzijds dus dat gemeenten en Rijk steeds meer met elkaar vervlochten raken, waardoor de lokale beleidsvrijheid meestal afneemt. Ja, ik ben voor decentralisatie omdat ik meen dat het beleid zo dicht mogelijk bij mensen moet worden uitgevoerd. Ja, ik geloof ook dat decentralisatie ertoe bijdraagt dat het beleid beter op de individuele noden van de mensen kan worden afgestemd. Nee, ik geloof niet dat de drie decentralisaties die er nu aan komen, ertoe leiden dat gemeenten meer *poli-*

tieke afwegingen kunnen maken over bijstand, jeugdzorg en Wmo. En dat geldt al helemaal als er tegelijkertijd fors wordt gekort op het budget.

Anderzijds zie je dus dat waar er in de steden nog ruimte was voor politieke afwegingen, de ideologische scheidslijnen steeds meer vervagen. In de kleinere gemeenten waren die ideologische scheidslijnen altijd al grotendeels afwezig.

Het roept twee vragen op: waarom zijn die lokale partijen dan zo sterk geworden in de grote gemeenten (vaak onder de vlag van 'leefbaarheid') en waarom wordt het stemgedrag van mensen in kleinere gemeenten minder door landelijke overwegingen bepaald dan in de steden? Eerst iets over lokale partijen, daarna over het stemmen in de dorpen.

Lokale partijen

Gemakshalve onderken ik twee soorten lokale partijen: de populistische lokale partijen en de lokale partijen van de leefwereld. In de praktijk is de grens tussen deze twee categorieën niet altijd even helder en zijn er ongetwijfeld ook nog veel andere lokale partijen. Maar voor het betoog is het voldoende om dit onderscheid te maken.

Er zijn lokale partijen die vooral leven van het chagrijn onder de mensen. Ze slaan niet zelden een populistische toon aan. Het gaat hier om de mensen die zich vooral miskend voelen. Het zijn vaak de verliezers van de globalisering. In Rotterdam zijn ze in het gat gesprongen dat VVD en CDA hebben laten vallen (dan wel niet wisten op te vullen) toen de PvdA haar meerderheidspositie (!) verloor. De PvdA mag de grootste vijand zijn van Leefbaar Rotterdam, maar Leefbaar heeft met name CDA en VVD in Rotterdam gemarginaliseerd. Overigens is ook die strijd tussen PvdA en Leefbaar voor een deel schijn. De verkiezingsprogramma's van beide partijen verschilden vier jaar geleden nauwelijks van elkaar en dat zal nu niet anders zijn. Door Leefbaar worden andere

Wim Derksen *Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen*

stemmen gehoord, maar voor het gemeentebestuur zal het weinig uitmaken. Dat lag anders in 2002, toen de Rotterdamse PvdA na jaren comfortabel en succesvol besturen door de nieuwe tijden moest worden wakker geschud.

Daarnaast heb je de lokale partijen van de leefwereld. De vervlochten wereld van nationale en lokale overheid is de systeemwereld van het beleid. En het stadhuis van de systeemwereld heeft wel eens te weinig oog voor de kleine noden in de leefwereld van mensen. Dit soort lokale partijen zetten die kleine noden voorop. Ik hoor mijn oude moeder nog zeggen: 'Waarom moet toch alles anders? Waarom moeten die bomen nu weer worden gekapt?' Soms is het nostalgie, soms is het gewoon de wens van veel mensen om mee te praten, mee te beslissen in plaats van dat er voor hen wordt beslist. Die wens is vaak heel sympathiek, maar is niet zo relevant als een bijstandsuitkering moet worden verstrekt. Ook vanuit de globalisering en zelfs vanuit de digitalisering is deze variant van de lokale partijen heel goed te begrijpen. Waar grenzen wegvallen, wordt de plaats steeds belangrijker.

In de systeemwereld van het lokaal bestuur hebben lokale partijen bijna per definitie een achterstand. Die kunnen ze in de regel alleen maar inlopen door aansprekende leiders naar voren te schuiven. Pim Fortuyn werd niet zonder reden zo groot. Hij sprak veel mensen aan. Voor Marco Pastors gold op een ander niveau hetzelfde. En Joost Eerdmans heeft de bekendheid maar moet nog bewijzen dat hij ook een sprekende leider is. De gevestigde partijen moeten ervoor waken om tegenover de aansprekende leiders van de lokale partijen 'systeemmuizen' kandidaat te stellen. Mensen uit de stad die zich op tal van plaatsen al hebben bewezen en daardoor ook bekend zijn, hebben een pre boven het brave raadslid dat via de fractieassistentie omhoog is gekropen. Zoals de PvdA in Amsterdam goed scoorde met een aansprekende Lodewijk Asscher.

Ik beken me hier niet tot de politiek van de leefwereld. De stad moet ook nog worden be-

stuurd. Als we alleen maar over die ene boom zouden spreken, zou de jeugdzorg nooit van de grond komen. Maar ik meen dat de PvdA wel (en nog steeds) kan leren van lokale partijen door meer te kiezen voor aansprekend leiderschap, door meer oog te hebben voor wat mensen bezighoudt en door meer aan mensen over te laten.

Oog hebben voor wat mensen bezighoudt is overigens niet meteen hetzelfde als het betreden van de leefwereld van mensen. Marnix Norder kan daarover meepraten, althans ik hoop dat hij inmiddels beseft dat hij deze fout aan het einde van zijn regeerperiode in de gemeente Den Haag heeft gemaakt door de Haagse bevolking een nieuw cultuurpaleis op te dringen. Dat lokale politici soms gedwongen zijn om binnen het stadhuis met papieren onder de arm rond te lopen wordt hen door weinig mensen kwalijk genomen. Maar als die systeemwereld ertoe leidt dat de Haagse bevolking een overbodig en veel te duur Spuiforum krijgt opgedrongen binnen hun (toekomstige) leefwereld, moet je niet gek opkijken als de verkiezingsuitslag tegenvalt.

Stemgedrag in kleine gemeenten

Tot slot die tweede vraag: als deze analyse van het lokaal bestuur waar zou zijn, waarom wordt dan juist het stemgedrag van burgers in kleinere gemeenten minder door landelijke overwegingen bepaald? Ik denk dat het antwoord simpel is: politici worden in kleine gemeenten beter gekend. En juist omdat zo'n groot deel van het gemeentelijk beleid vastligt, wordt het vertrouwen in personen belangrijker.

Overigens verandert er momenteel erg veel in het lokaal bestuur op het platteland en er is ook al heel veel veranderd. Gemeentelijke herindeling werd vroeger aan veel kleine gemeenten opgelegd. Tegenwoordig vragen de fusiegemeenten van weleer om een verdergaande schaalvergroting. Zo ontstaan steeds grotere gemeenten die steeds meer dorpen overkoe-

Wim Derksen *Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen*

pelen. De zichtbaarheid van het lokaal bestuur neemt daardoor af. Tegelijkertijd is het soms een stimulans om een vertegenwoordiger uit het eigen dorp te kiezen, ongeacht zijn of haar politieke kleur.

Het wordt een spannende avond op 19 maart. Voor al die kandidaten die op de lijst staan. Het wordt ook een spannende avond voor landelijke politici, die met reden de lokale uitslagen doorvertalen naar het lande-

lijke niveau. Maar of het voor burgers echt spannend wordt valt te betwijfelen, te meer omdat wethouders sinds 2002 niet meer door ons in de gemeenteraad hoeven te worden gekozen. En zelfs niet op de lijst hoeven te staan. Nog erger: ze hoeven niet eens meer in de gemeente te wonen om wethouder te kunnen worden. Wanneer mag ik de enigen die er echt toe doen in het lokaal bestuur, de wethouders, eens gaan kiezen?

Succesvolle open lijsttrekkerverkiezingen

Door **Jan Lunsing**

Bestuurskundig onderzoeker bij StiBaBo

Natuurlijk zei voorzitter Eric Holkers van de afdeling Groningen bij het vaststellen van de lijst dat de open lijsttrekkerverkiezingen een succes was. Hij kon niet anders. Toegeven dat het mislukt is of toegeven dat de verkiezingen niet aan de verwachtingen hebben voldaan zou door de pers gretig zijn opgeschreven, waardoor de positie van de lijsttrekker verzwakt zou zijn en bovendien zou de voorzitter de tientallen leden schofferen die de lijsttrekkerverkiezing mogelijk hebben gemaakt.

Bij de vraag of de open lijsttrekkerverkiezing een succes was, hoeven we ons dus weinig aan te trekken van de opmerking van Holkers op de feestelijke slotavond waar enkele tientallen PvdA'ers de uitslag afwachtten en hoorden dat Roeland van der Schaaf gewonnen had dankzij 200 stemmen van leden en 157 stemmen van niet-leden, terwijl Carinne Bloemhoff met eveneens 200 stemmen van de leden en 120 stemmen van niet-leden de verliezer was.

Voorafgaand aan de verkiezing heb ik het afdelingsbestuur gevraagd wanneer zij deze een succesvol experiment zouden vinden. Zij gaven de volgende vijf criteria:

- 1 voldoende kandidaten (minimaal 2);
- 2 voldoende vrijwilligers (ongeveer 40);
- 3 voldoende stemmers (500 niet-leden en 350 leden, ten minste 850 kiezers in totaal dus);
- 4 een vlekkeloos verlopende campagne (geen gedoe tussen kandidaten);
- 5 een vlekkeloos werkend IT-systeem en stemproces.

Ten aanzien van het eerste punt is voldaan aan het minimumcriterium: er waren twee kandidaten. Overigens werd aanvankelijk gehoopt

op meer kandidaten, maar nadat Roeland van de Schaaf zich voor de zomer had gekandideerd duurde het erg lang voor de tweede kandidaat zich meldde.

Volgens mijn schatting zijn er inderdaad zo'n veertig vrijwilligers bij de open lijsttrekkerverkiezing betrokken geweest. Zij vormden het registratieteam, dat niet alleen verantwoordelijk was voor het registreren van kiezers voorafgaand aan de verkiezing, maar ook voor het openhouden van de stembureaus op de verkiezingsavond en het tellen van de stemmen. Daarnaast zijn er drie debatavonden geweest en hadden beide kandidaten een campagneteam.

Het derde criterium is de hardste voorwaarde en dat is niet gehaald. Er zijn geen 500 maar 277 niet-leden naar de stembus gegaan, tegenover 406 leden. Er kwamen in totaal dus 173 stemmen tekort ten opzichte van het minimum dat het bestuur had gedefinieerd. Een tekort van 20%.

De campagne tussen de kandidaten is wel vlekkeloos verlopen. De kandidaten hebben elkaar met respect behandeld en de campagne heeft, op één incident na, nooit negatief de media gehaald. Dat ene incident was het moment dat de campagneleider van het ene team het URL-adres van het andere gekaapt had. Na tussenkomst van de kandidaat die door de kaper gesteund werd, is dat snel rechtgezet.

Dat er verder geen gedoe is geweest, kan van invloed geweest zijn op de aandacht in de media. Die was uitermate beperkt. Alle energie heeft geleid tot één klein artikeltje in de krant. Het probleem was dus niet zozeer dat er gedoe was, maar dat er te weinig gedoe was. Het IT-systeem ten slotte heeft naar behoren gewerkt, maar door technische problemen moesten alle stemmen met de hand geteld worden. Hierdoor kwam de uitslag later op de avond.

Interventie

Samengevat kan vastgesteld worden dat het experiment als mislukt beschouwd moet worden. Hoewel er voldoende kandidaten en vrijwilligers waren, was het aantal kiezers onder de maat. Het kiesstelsel was zelfs zo ingericht dat je als niet-lid meer invloed op de uitslag had dan als lid. Om de stemmacht van leden te beschermen was bedacht dat de leden altijd 50% van de uitslag zouden bepalen, en de niet-leden de overige 50%. De groep met de laagste opkomst heeft per persoon dus de grootste invloed op de uitslag. Een PvdA-lid had uiteindelijk 0,125% invloed op de uitslag en een niet lid 0,185%. Bij het opstellen van deze regel is waarschijnlijk niet overwogen dat het aantal niet-leden dat zou gaan stemmen lager zou blijven dan het aantal leden.

Als we kijken naar de twee andere plaatsen waar open lijsttrekkerverkiezingen zijn ge-

houden, blijkt het beeld niet veel anders dan in Groningen. In Zoetermeer, dat de spits afbeet en daardoor het voordeel had enige aandacht in de landelijke media te krijgen, was de opkomst van niet-leden hoger dan van de leden. Van de 94.509 kiesgerechtigden stemden 125 leden en 193 niet-leden voor de open lijsttrekkerverkiezing.

Utrecht heeft 243.238 kiesgerechtigden en daar stemden bij de open lijsttrekkerverkiezing slechts 420 leden en 258 niet-leden. Hoewel het prettig is te weten dat de PvdA dit soort zaken kan organiseren, moet de conclusie luiden dat het experiment geen succes is. Laten we ons volgende keer daarom weer meer met het programma bezighouden en minder met het poppetje. De pers mag de race tussen de poppetjes leuker vinden, maar kiezers willen toch liever weten wat we voor ze gaan doen.

Van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad

Door **Pieter Nieuwenhuijsen**

Oud-hoofdredacteur Binnenlands Bestuur

Als de drie grote decentralisaties tijdig het *Staatsblad* halen, begint in 2015 een ingrijpende verbouwing van de verzorgingsstaat. De directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau Kim Putters omschreef het als: van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad.

Vanzelfsprekend is er veel te doen over deze lokalisering. Allereerst over de enorme efficiencykortingen. En recent kwam ook de bestuurlijke vormgeving onder vuur. Want bij nader inzien gaan al deze taken niet naar de gemeenten, maar worden ze in feite ondergebracht in regionale samenwerkingsconstructies. In den lande worden er momenteel 35 tot 40 daarvan opgetuigd. Hebben de gemeentera-

den daar in de praktijk nog voldoende over te zeggen? Goede vraag.

Er is nog een derde kwestie, die tot nu toe onbesproken is gebleven. Namelijk de vraag of de legitimiteit van de gemeenten wel sterk genoeg is voor het nemen van de preciaire beslissingen die de lokale overheden wacht. Immers, de nieuwe taken gaan over rechten en voorzieningen die burgers rechtstreeks raken in hun bestaanszekerheid. Als gevolg van de efficiencykortingen zal hier nogal eens 'nee' moeten worden verkocht.

Trouwens, ook zonder die kortingen gaat het al moeilijk genoeg worden. Terecht vragen de gemeenten om voldoende handelingsvrijheid bij de uitoefening van de nieuwe taken. Dat zou hen beter in staat stellen om de enorme efficiencykortingen het hoofd te bieden, zonder dat dit – optimistisch gedacht – hoeft

te leiden tot afbraak van het voorzieningenniveau. Maar plaatselijke handelingsvrijheid betekent ook plaatselijke verschillen. In Nederland met zijn sterk ontwikkelde gelijkheidsethiek ligt dat precair. De druk op de gemeenten kan op dit punt groot worden. Alleen een lokale overheid met een sterk ontwikkelde legitimiteit zal die druk aankunnen.

Voor die verlangde legitimiteit zijn twee vereisten in het bijzonder van belang: (1) voldoende ontwikkeld politiek leiderschap en (2) voldoende mogelijkheid voor de burgers om via de raadsverkiezingen de samenstelling van het bestuur en de inhoud van het te voeren beleid te beïnvloeden. Op beide vereisten scoort de Nederlandse gemeente zwak.

De Nederlandse gemeentepolitiek kent traditioneel geen sterk ontwikkeld politiek leiderschap, en dat heeft veel te maken met de afwezigheid van de burgemeester bij de verkiezingen. Het heeft iets bizars: als de verkiezingen naderen gaat de meest bekende bestuurder, die (doorgaans) het meeste vertrouwen onder de bevolking geniet, tijdelijk in quarantaine, om de arena over te laten aan mindere goden. Is de stembusstrijd gestreden en het college geformeerd, dan herneemt de burgemeester zijn eminente rol. De politieke leider van de gemeente is hij evenwel niet. En wie eigenlijk wel?

Dan het tweede vereiste. De Nederlandse gemeentepolitiek kent traditioneel een zwakke relatie tussen de verkiezingsuitslag en wat daarop volgt: de formatie van een college en het uitstippelen van het beleid voor de komende jaren. In vroeger jaren kon dit geweten worden aan de heersende hang naar brede of afspiegelingscolleges. De grote partijen op de

wethouderskussens waren bijna altijd verzekerd van terugkeer in het college, ongeacht verschuivingen bij de stembus. Van *regime change* als gevolg van de kiezersuitspraak was zelden sprake.

In onze tijd moet de hoofdoorzaak van de zwakke relatie tussen stembus en bestuur worden gezocht bij de fragmentatie van de lokale politiek. De electorale terugval van de mainstreampartijen heeft in veel gemeenteraden geleid tot verregaande fragmentatie: de traditionele, grote partijen verdienen nauwelijks nog die naam en weten zich omringd door een keur aan Calimero-fracties. De aanwezigheid van tien raadsfracties is in grote gemeenten heel gewoon geworden. De collegesamenstelling wordt zo een ondoorzichtig gebeuren en voor meerderheidsvorming zijn vaak zoveel partijen nodig, dat de relatie met de verkiezingsuitslag bijna niet meer te leggen valt. Een zo versnipperde raad is bovendien nauwelijks nog partij voor het college en verliest daardoor aan gezag. Raadsleden van kleine fracties raken overbelast en haken voortijdig af, wat ook weer afbreuk doet aan het gewicht en het gezag van de raad. Al doende ziet de kiezer het resultaat van zijn stem vernevelen.

De nadelen van deze fragmentatie zijn zo groot dat een ingreep gewenst is. Daarvoor bestaan twee mogelijkheden: of de lokale partijen doen het zelf door allianties aan te gaan, of de wetgever zorgt voor een kiesdrempel. Van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad. Wie dat wil moet niet alleen zorgen voor goede wetten met voldoende geld, zonder een aantal stevige gemeentelijke hervormingen zal het ook niet gaan.

A.L. Snijders

Steiger

Op bezoek in de herinnering van een ander, en dan terug met je eigen herinnering, half vergeten, opnieuw brandend. Ik lees *Kaddish voor een buurt* van Heere Heeresma, hij duwt me terug naar het begin van mijn leven, de wereldoorlog. Ik ga eind september 1943 voor het eerst naar school, ik ben zes jaar, de meeste kinderen zijn al op een kleuterschool geweest, ik niet. Mijn moeder heeft me op de vroege ochtend van de eerste schooldag geleerd hoe ik de veters van mijn schoenen moet knopen, meer weet ik niet, dat is mijn enige herinnering aan die dag. De Willemsparkschool ligt aan de Pieter Lastmankade, aan de overkant van het water staat de Willem de Zwijgerkerk, waar de kade naar Olympia is genoemd, de Olympiakade. Dit is het terrein van Heere Heeresma, hij is vijf jaar ouder dan ik, maar dat verschil is vervaagd, hij is dood – ik lees zijn herinneringen. Die zijn rijker en gedetailleerder dan de mijne. Dat zit me dwars, wat heb ik fout gedaan, men zegt dat het geheugen getraind kan worden (als een hond) – heb ik niet genoeg geoefend?

Hij wandelt met Anton de Goede als interviewer door de buurt van zijn jeugd. Hij wijst de villa van de Kriegsmarine aan.

Waar dat heggetje staat, daar had de marine natuurlijk, want je bent de marine, een aanlegsteiger gebouwd. Daar stond ook op **VERBODEN AAN TE MEEREN** met twee e's, hier, dan de Kriegsmarine en zo, en die was dus prachtig mooi uitgevoerd, de steiger. Er heeft nooit een boot aangezet. Daar kon je niet komen natuurlijk met die oorlogsschepen vanwege de bruggen. Trouwens, zo diep is het hier niet. Aan die steiger kon je echt zien: dit hoort bij de Kriegsmarine. Dat waren aardige mensen, want ze hadden heus wel op den duur in de gaten hoe de vork in de steel zat en de lamp voorover en dan eens in de week kwam er een vrachtwagen, ook in die blauwe kleur van de Kriegsmarine en dan kwamen er allerlei etenswaren uit en zo en die matrozen, die er ook prachtig uitzien, die zagen ons dan, dan stonden we op de andere hoek te loeren, we hadden ook tassen, papieren zakken, want plastic tassen had je toen nog niet, en dan lieten ze bijvoorbeeld een baal suiker vallen. Nou daar waren we meteen bij natuurlijk.

Ik heb van 1943 tot 1950 aan de overkant op school gezeten, en nu, in 2014 lees ik voor het eerst dat de bezetter daar een marinesteiger had gebouwd. Dat ik die nooit heb opgemerkt, sterkt me in mijn opvatting dat de wereld waarin ik leef een fragment van een illusie is.

Redactioneel

Ideologie

Dit nummer heeft drie actuele thema's: een eerste verwerking van de gemeenteraadsverkiezingen, door onder meer Tom van der Meer, Wimar Bolhuis en Jacob Knipscheer. Een aanloop naar de Europese verkiezingen door S&D-redacteuren Paul de Beer en Tom Eijsbouts. Een verkenning van 'het nieuwe midden' – van de mogelijkheden tot samenwerking tussen de hedendaagse sociaal-democratie en christen-democratie – door onder meer René Cuperus & Bert Ummelen en Rien Fraanje.

Onderliggende lijn van al deze artikelen is dat ideologie ertoe doet. Dat meer programmatisch onderscheid de PvdA geholpen zou hebben bij de rampzalig verlopen lokale verkiezingen. Dat in Europa linkse politiek goed mogelijk is. Dat de overlap tussen de marktkritiek van PvdA en CDA op zijn minst op papier groter is dan de verschillen tussen staatsliefde en middenveldvoorkeuren.

We praten elkaar graag na dat sterke politieke opvattingen van gisteren zijn, dat de toekomst aan het radicale midden is of iets wat daarop lijkt en dat alle middenpartijen onderling inwisselbaar zijn. Dat kan zijn, maar de vraagstukken die voorliggen zijn niet zo inwisselbaar: toenemende ongelijkheid, ook mondiaal; hevige slijtage aan democratie als ideaal en als praktijk; een groot verlangen naar een sociaal vangnet zoals de verzorgingsstaat. Als een partij als de PvdA zich daar niet voor opwerpt, wie dan wel?

Eén-twee-drie gaat het natuurlijk niet, het is – als altijd – vallen en opstaan, zeker wanneer er ook geregeerd wordt. Maar houvast helpt bij het opstaan. En houvast komt van normatieve opvattingen, over goed werk, binding, bestaanszekerheid en verheffing, dat staat wel weer vast.

Onvertaalbare termen

Door **Wout Cornelissen**

Redacteur S&D

Eind maart woonde ik in New York de jaarlijkse conferentie bij van de Amerikaanse vereniging van literatuurwetenschappers. Daar werd in La Maison Française de Engelstalige vertaling en bewerking van het oorspronkelijk in het Frans verschenen *Woordenboek van onvertaalbare termen* gepresenteerd. Het betreft een verzameling van unieke filosofische begrippen die steeds slechts in één taal voorkomen.

De initiatiefneemster van het project, de Franse filosofe Barbara Cassin, vertelde over de politieke overweging die ten grondslag lag aan het oorspronkelijke boek: laten zien dat er een alternatief is voor een Europa dat gedwongen wordt te kiezen tussen een 'ontologisch nationalisme' enerzijds (de heideggeriaanse idee dat er alleen in het Duits en in het Grieks gefilosofeerd zou kunnen worden) en 'globish' anderzijds (de mondiale variant van het Engels die dient als taal voor internationale communicatie en handel). Cassin vertelde dat er door een groep Oekraïense wetenschappers die betrokken waren bij de revolutie op het Maidan-plein aan een Oekraïense én een Russische vertaling van het woordenboek wordt gewerkt.

Ik moest denken aan de Nederlandse politiek, die sinds 2010 nog maar twee talen lijkt te spreken: óf die van het populisme — de 'hardwerkende Nederlander' versus de 'criminele Marokkaan' — óf die van de technocratie — bezuinigen en hervormen om 'sterker uit de crisis' te komen. Voor zover het Nederlandse kabinet zich slechts bedient van deze twee talen weet het zich maar moeilijk raad met die andere Europese crisis: die in Oekraïne. In antwoord op de vraag van een NRC-journalist aan Frans Timmermans of de historische opdracht

van Europa na de val van de Berlijnse Muur in 1989 soms niet voor de Oekraïners geldt, antwoordde de sociaal-democratische minister: 'Nee'. Vooralsnog gaan het 'globish' van de West-Europese landen en het 'ontologisch nationalisme' van Poetin prima samen.

Na New York was ik in Berlijn, voor een conferentie over de vraag 'Wat voor Europa?'. De Amerikaanse historicus Timothy Snyder, specialist in Oost-Europese geschiedenis, verdedigde er de stelling dat Oekraïne geen toekomst heeft zonder Europa en, minstens zo belangrijk, dat Europa geen toekomst heeft zonder Oekraïne. Het huidige Russische regime staat voor een oligarchisch centralisme met etnisch-nationalistische trekken dat niet alleen Oekraïne, maar het hele Westen voor zijn 'Euraziatische' model tracht te winnen.

Het Oekraïense woord 'maidan', zo legde Snyder uit, dat afkomstig is uit het Arabisch, verwijst naar een publieke plaats voor politieke discussie. Het woord komt in het Russisch niet voor. Laten we hopen dat het in de Oekraïense én de Russische versie van het genoemde woordenboek wordt opgenomen.

Laten we ook hopen dat er een Nederlandse vertaling komt. Het ogenschijnlijk onvertaalbare woord 'maidan' herinnert ons eraan dat vrijheid ook iets anders kan betekenen dan de vrijheid van de Nederlander ten koste van die van de Marokkaan, of de vrijheid van hardwerkers ten koste van hen die niet productief kunnen zijn of een beroep uitoefenen waarvan de productiviteit nu eenmaal niet meetbaar is.

Politieke vrijheid begint bij het besef dat we niet noodzakelijkerwijs samenvallen met wat onze politici ons over onszelf willen doen geloven. Zoals de Oekraïners niet samenvielen met de taal van hun machthebbers. En overigens ook de Russen niet samenvallen met de hunne.

Europa is een vreemd land; de stemmen tellen daar anders

Er kan en er gebeurt veel meer in Europa dan we vanuit Den Haag zien, maar het gaat daar wel anders toe dan we 'thuis' gewend zijn. Het is belangrijk de Europese Unie goed te doorgronden, opdat we in staat zijn daadwerkelijk invloed uit te oefenen.

TOM EIJSBOUTS

Redacteur S&D

Het wordt wel over het hoofd gezien, maar de belangrijkste Europese verkiezingen bij ons zijn die voor de Tweede Kamer. Had Diederik Samsom op 12 september 2012 gewonnen, en wat scheelde het helemaal (1,7%), dan was hij nu lid geweest van het gezelschap dat de EU en Europa feitelijk regeert. Dat gezelschap is de Europese Raad van regeringsleiders. Had Job Cohen gewonnen in 2010 (0,8% verschil) dan was hij – wie weet – van die Europese regering nog steeds lid geweest.

Dan had een sociaal-democraat namens Nederland mede de leiding gehad in de bestrijding van de eurocrisis, mede de bankenunie gelanceerd, dan hadden Griekenland, Portugal en Spanje vast wat eerder lucht gekregen. Dan hadden we in Nederland een Europeaan als eerste minister gehad.

Zo kan men nog even doorgaan met het opsommen van effecten van onze nationale verkiezingen die belangrijker zijn voor Europa en voor het Nederlandse Europabeleid dan de effecten van de Europese verkiezingen volgende maand. En hetzelfde geldt overal in Europa: de Franse presidentsverkiezingen twee jaar terug waren belangrijker voor Europa dan de verkiezingen daar binnenkort voor het Europees Parlement. Idem de Duitse Bondsdayver-

kiezingen van 22 september vorig jaar. Zeker waren de Griekse parlementsverkiezingen van 17 juni 2012 voor de Unie belangrijker dan de Europese verkiezingen daar nu.

Zijn dan andersom die Europese verkiezingen bij ons volgende maand voornamelijk van nationaal belang? Zo eenvoudig is het ook weer niet. Natuurlijk is deze Europese stembusgang in eerste instantie belangrijk voor de Nederlandse politieke verhoudingen. Dat ziet iedereen direct. Maar het is geen reden om het Europese belang ervan te negeren of te gering-schatten. Ga eens na: dat de Europese effecten van onze eigen Kamerverkiezingen zo groot zijn, doet toch ook niet af aan het *nationale* belang ervan? Nee, beide verkiezingen zijn op beide niveaus van belang.¹

Wel blijkt dat het Europese belang van beide verkiezingen, zowel nationale als Europese, veel minder in het oog springt dan de nationale betekenis ervan. Maar is dat zo gek? Iedereen leest verkiezingen het gemakkelijkst vanuit de intuïties en reflexen opgebouwd in het eigen politieke stelsel en in zijn vertrouwde situatie. Wie de Europese politiek wil volgen, moet daarom eerst de eigen reflexen bedwingen en zich openstellen voor contra-intuïtieve mogelijkheden, ervaringen en situaties in die sfeer.

Het verkiezingsprogramma

Dit geldt ook voor de opstellers van het verkiezingsprogramma van de PvdA voor mei aanstaande, *Voor een Europa dat werkt*. Geen misverstand: dit programma is heel veel beter dan dat van de vorige keer. Het is helder van toon; je kunt zelfs zeggen, het klinkt als een klok. Het verlaat de cultuur van twijfel van vijf jaar terug en bekeert zich tot de Europese werkelijkheden van de Unie en de euro. Het is degelijk van inhoud. Het richt zich niet op enkele zomaar gekozen onderwerpen, zoals het vorige, maar stelt eenvoudig werkgelegenheid boven alles. Een geweldige verbetering.

Misschien schiet het nieuwe programma in zijn bekering zelfs wat door, met zijn al te vanzelfsprekende vertrouwen in Europa. Het krijgt wel iets van de onuitstaanbaarheid van de bekeerling en neigt te vergeten dat het Europa van de Unie toch een vreemd land is; de mensen doen de dingen daar heel anders (in een parafraze op de beroemde openingsregels van Hartley: 'The past is a foreign country...').

Daardoor laat het programma de kans liggen om de belangrijke stroming in de partij aan te spreken die deze Unie eigenlijk niet ziet zitten, die zich hoofdzakelijk blijft oriënteren op de vertrouwde nationale politieke sfeer. Het is de stroming waarvoor de Europese Unie in haar huidige condities eigenlijk een vrijwel onverbeterlijke technocratische en/of neoliberaal machine is. Juist die stroming heeft een goede aansluiting bij gevoeligheden in een groot deel van het electoraat.

Zo stelt dit programma een lijst op met uitgewerkte beleidsvoorstellen, zonder enig besef van de in Europa wel zeer smalle marges voor de fractie van misschien drie of vier PvdA-gekozenen in een parlement van 751 leden. Dat is een recept voor latere teleurstelling. En, belangrijker, zonder veel aandacht voor het grote verband van de hele Europese sociaal-democratische fractie van tegen de tweehonderd leden, die bij deze verkiezingen bovendien weleens nog groter en zelfs best de grootste fractie in Brussel zou kunnen worden. Zou de

Europese sociaal-democratie, met haar al jaar in jaar uit ruim twintig procent van de zetels in het Europees Parlement, niet een geruststellend baken kunnen zijn in deze voor de PvdA zo onrustige en onzekere tijden?

Haagse bril afzetten

En dan de institutionele kant. In zijn kritiek op dit verkiezingsprogramma in *S&D* vond Adriaan Schout het te exclusief inhoudelijk. 'Jammer voor degenen die houden van links-rechts-beleidsdebatten', schrijft hij, 'maar de verkiezingen van 2014 zijn vooral van institutioneel belang. Dit keer is de inzet een Europese president en regering.' Volgens Schout draaien deze verkiezingen erom dat het Europees Parlement de Europese Commissie in de regeringsrol wil dwingen, en dus om de vraag of dat gaat lukken.²

Op het eerste gezicht heeft hij gelijk en gaat dat plannetje zelfs lukken. Op zaterdagmiddag 1 maart koos het verkiezingscongres van de Europese sociaal-democraten inderdaad zijn kampioen voor de verkiezingen van mei aanstaande. Martin Schulz, de winnaar, wil voorzitter worden van de nieuwe Commissie. Hij kondigde een krachtmeting aan tussen het nieuwgekozen Europees Parlement en de Europese Raad (de regeringsleiders) over de opvolging van Manuel Barroso. Inmiddels hebben ook de christen-democraten en de liberalen hun paarden voor die race gekozen: Juncker en Verhofstadt.

Tot dusver woog de voordracht voor deze functie door de regeringsleiders verreweg het zwaarst. Parlementariërs hadden min of meer

De sociaal-democraten kunnen dit keer de grootste fractie in het Europees Parlement worden

het ja- knikken. 'This time it's different', is de slogan van het Europees Parlement. Als het Parlement een van de eigen gekozen voormannen kan doordrukken, wint het weer een streep op die regeringsleiders en krijgt het meer greep op de Europese Commissie. Het gaat dan inderdaad lijken op wat er bij ons gebeurt: de verkiezingen gaan hier feitelijk om welke fractie de grootste wordt, en de winnaar mag formeren.

Heeft Schout dan gelijk dat dit gambiet de hoofdinzet van de verkiezingen gaat worden? Je weet het nooit zeker, maar ik denk van niet, ook al begint de kranteninkt erover al te druppelen.

Waarom niet? Om te beginnen zijn institutionele krachtmetingen, zoals deze, voor het publiek zelden de grote trekkers. Ze zijn iets voor liefhebbers en voor betrokkenen, zoals Schout, de regeringsleiders, de parlementariërs en de schrijver van dit stuk. De zaak zal ongetwijfeld in Brussel en in de hoofdsteden met grote inzet worden uitgevochten en tot grote opwinding leiden, maar de verkiezingen zullen toch vooral om inhoud gaan, en om (inderdaad) nationale thema's, want die Europese voormannen zijn nauwelijks bekend en overigens ook weinig charismatisch.

Ten tweede, en belangrijker, vergist Schout zich mijns inziens door deze verkiezingsrace tussen partijen te lezen door de Haagse bril, alsof ze erom zou gaan wie de regering van de EU mag formeren en premier mag worden. Dat is in de EU niet aan de orde. Zelfs als Schulz de verkiezingen wint, als hij vervolgens door de Europese Raad wordt voorgedragen en als hij ten slotte door het Europees Parlement wordt verkozen tot voorzitter van de Europese Commissie, dan nog is die Commissie geen regering van de Unie en Schulz geen eerste minister. En daar gaat het in de toekomst ook niet heen. Europa is een vreemd land en de Unie werkt politiek anders dan Den Haag, nu en ook in de toekomst. Maar werken doet ze wel.³ Wie dat eenmaal accepteert, zal ook gaan begrijpen *hoe* ze werkt, en daar zelf beter werk kunnen doen.

Programma en inhoud in ruimere zin

Over zulke 'institutionele' vragen gaat het tweede deel van dit stuk. Eerst, zoals het hoort, aandacht voor de inhoud, die toch de hoofdrol zal spelen. Wel is het goed om daarbij de inhoudelijke aspecten wat ruimer te nemen dan gebeurt in het verkiezingsprogramma, dat wat sterk op Haagse leest is geschoeid.

In zijn militante congres toespraak van 16 februari zei de kersverse nationale lijsttrekker Paul Tang: 'De PvdA kiest voor een scherpe bocht naar links. Wij kiezen voor een sterker en bovenal een socialer Europa.' Hij beloofde, bij winst van de Europese socialisten in mei, 'de koers van Europa fundamenteel [te] verleggen'.

Waarop baseert Tang zijn vertrouwen dat dit kan? *Hoe* denkt hij het te laten gebeuren? Daarover had men graag wat meer gehoord, temeer omdat hij in zijn overmoed heel wat verder gaat dan het verkiezingsprogramma, dat de koers niet fundamenteel wil verleggen, maar Europa weer 'in balans' wil brengen.

De belangrijkste inhoudelijke boodschap van het verkiezingsprogramma is overigens de ondubbelzinnige keuze voor de Europese weg als een politiek begaanbare weg. In het vorige programma was twijfel nog dominant. Een citaat van vijf jaar terug: 'Kan Europa dit soort uitdagingen aan? Twijfel overheerst. Europa lijkt verzwakt. De bevolking is sceptisch.' Daarmee win je zeker geen verkiezingen, zo bleek toen: de PvdA viel in 2009 terug van 7 naar 3 zetels.

De belangrijkste boodschap van het nieuwe programma *Voor een Europa dat werkt* is dat de Europese Unie en de euro zich wel degelijk lenen voor politieke actie, verandering, hoop. 'Slagen we erin om de balans in het Europa van vandaag te herstellen, dan kunnen we het Europa van morgen waarmaken.' En: 'Laten we over vijf jaar vaststellen dat de Partij van de Arbeid heeft kunnen bijdragen aan het terugbrengen van de balans in het huidige Europa. Door urgente problemen te benoemen en van een oplossing te voorzien...'

Wie deze regels en de daaropvolgende lange reeks van programmatische punten bekijkt, valt het dan wel op hoe groot het aantal eisen, wensen en ideeën is van de PvdA en hoe weinig de partij zich plaatst binnen het Europese politieke veld. Zo staat er: 'De PvdA wil dat er stevig toezicht komt door de Europese Centrale Bank (ECB) op de bankensector.' Alsof de PvdA-fractie van enkele personen in haar eentje ook maar iets te betekenen kan hebben. Het verband waarin ze in Brussel opereert — de sociaal-democratische fractie en de linkse vleugel van het Parlement — worden in dit stuk nauwelijks vermeld.⁴ Het bedoelde banktoezicht is inmiddels onder grote druk van de crisis geregeld in het kader van de bankenunie. Juist dezer dagen (april 2014) wordt het sluitstuk ervan vastgelegd in een wet en later in een nieuw verdrag. Het Europees Parlement heeft op het laatste moment (half maart) een doorbraak afgedwongen op de regering (in de ministerraad, de 'Senaat' van de EU) en de betrokkenheid van lidstaten bij afwikkeling van bankfaillissementen sterk beperkt.

Ook verder in het programma blijkt vreemd genoeg weinig belangstelling voor de politieke context van de partij in Brussel, noch kennis van of waardering voor wat er daar in de afgelopen jaren verzet is. Telkens is het: de PvdA wil... de PvdA vindt... Nergens wordt verwezen naar de mogelijkheden die links in het Europees Parlement als medewetgever de afgelopen jaren al heeft benut om klinkende successen te behalen, zowel in wetgevingsoperaties als in het blokkeren van ongewenste internationale overeenkomsten.⁵

Eigen parochie

Het is goed om in de plannen en voornemens de toon van twijfel te verlaten. Maar klinkende voorbeelden van reële politiek die in Brussel bedreven is, werken daarvoor waarschijnlijk beter. Een van de grote opdrachten voor de partij, niet alleen van dit programma maar zeker van de komende parlementaire periode,

is om vanuit de Europese politieke sfeer enige missie in eigen parochie te verrichten.

Een belangrijke stroming in de sociaal-democratie ziet de Europese Unie zoals ze nu functioneert als een onverbeterlijk vehikel voor de meedogenloze markt, dat door bureaucraten wordt bestuurd en waarop politiek en democratie, laat staan sociaal-democratie, weinig greep hebben. Deze twee bronnen van twijfel, zo niet ongeloof: de markt en de bureaucratie, roert het programma nu niet aan, laat staan dat ze deze weerspreekt.

Paul Kalma, een van de vertegenwoordigers van deze stroming, schreef onlangs in S&D over het 'democratische schandaal' rond de Unie: 'Een serieuze discussie over de vormgeving van de Europese Unie wordt op een cruciaal moment ontweken.'⁶ Kalma ziet in de Europese Unie onder het bewind van de euro een neoliberale machine die de politiek opzichschuift voor de markt. De situatie is volgens hem reddeloos, tenzij we het Stabiliteitspact herzien en/of een euro van meerdere snelheden invoeren.

Verdwinlogica van Hayek

Deze kritiek overlapt met de kritiek volgens welke de EU een eliteproject van winnaars is, dat de 'moderniteitsverliezers' aan de kant laat staan (René Cuperus en Marcel van Dam). Het is jammer dat deze fundamentele kritiek geheel terzijde gelaten wordt in het verkiezingsprogramma. Voordat je begint te lezen over de maatregelen die nodig zijn om Europa weer 'in balans' te brengen, zou je willen weten waarom ook niet-leden van de elite en waarom met name de moderniteitsverliezers hun hoop juist op datzelfde Europa kunnen stellen.

Dit verhaal zou niet alleen in het kader van deze verkiezingen moeten worden verteld en verdedigd, maar ook door de feiten erna. Anders gezegd: 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.

PARLAMENT

EVROPSKI

EUROPA-PARLAMENT

EUROPÄISCHES PARLAMENT

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT

PARLEMENT EUROPÉEN

PARLAIMINT NA hEORPA

PARLAMENTO EUROPEO

EIROPAS PARLAMENTS

EUROPOS PARLAMENTAS

EURÓPAI PARLAMENT

PARLAMENT EWROPEW

EUROPEES PARLEMENT

PARLAMENT EUROPEJSKI

PARLAMENT

In Kalma's betoog is de EU eigenlijk een verwerkelijking van de theorie van neoliberal (avant la lettre) Friedrich Hayek uit 1939. Volgens Hayek kan de alleenheerschappij van de markt het best tot stand komen in een federatie, doordat '... een op vrij economisch verkeer gebaseerde "federatie" van natiestaten een effectief middel vormt om het regulerend vermogen van die staten in te perken. Op één voorwaarde: dat de democratische macht niet naar dat federale niveau verplaatst wordt. Uiteenlopende belangen en een gebrek aan onderlinge binding helpen daarbij sterk. Wanneer de vrijemarktprincipes ook nog eens juridisch zwaar verankerd worden, is een economie op liberale grondslag veiliggesteld.'⁷

Deze politieke verdwijlogica van Hayek geldt zolang politieke en democratische capaciteit op het nationale niveau wordt ingeperkt en niet naar het hogere niveau wordt verplaatst. Wat een verkiezingsprogramma en een politieke praktijk zouden moeten laten zien is dat de Europese Unie, ook in haar huidige vorm en handelen, niet tot deze verdwijlogica veroordeeld is. Dat zij meer is dan een technocratisch probleemoplossend bedrijf. Dat ze een politiek strijdperk is.

Je mist bijvoorbeeld het eenvoudige punt dat deze verkiezingen een massieve krachtmeting worden tussen links en rechts op Europese schaal (opkomst rond 200 miljoen kiezers!), die best door links gewonnen kan worden. Als dat gebeurt, zal het een schok over het continent jagen, en zal het een stevige opsteker kunnen zijn voor de PvdA. Maar dan moet zij daar nu wel de belangstelling voor wekken bij de kiezers, om te beginnen bij de lezers van het programma.

Na de schok zullen deze Europese verkiezingen vijf jaar lang beklijven in de politieke verhoudingen in Brussel rond het Europees Parlement. Het is waar dat zij niet leiden tot een meerderheidsregering in Brussel. Het is ook waar dat het Europees Parlement de echte macht niet naar huis kan sturen. Daar wordt graag ongelukkig over gedaan, maar is het zo erg als het lijkt? De verkiezingen voor het

Amerikaanse Huis van Afgevaardigden leiden niet tot een meerderheidsregering in Washington. En het Congres kan de president en zijn regering niet om politieke redenen naar huis sturen. Dit verklaart wel voor een deel de lage opkomst ook daar (vergelijkbaar met die voor het Europese Parlement), maar het zal niemand laten twifelen over het democratische gehalte van die verkiezingen. Idem voor Europa. Bedenk liever: de Europese Unie is een vreemde democratie; verkiezingen werken daar anders uit.⁸

De Europese Unie is meer dan een technocratisch probleemoplossend bedrijf

Wie de Unie ziet als een politiek strijdperk, moet haar niet voorstellen als een probleemoplossend bestuursstelsel. In het programma staat: 'De afgelopen vijf jaar zijn er in gezamenlijkheid stappen gezet om te komen tot een stabiele Euro en Eurozone' (p. 6). Dat is een technocratische, niet overtuigende en zelfs niet juiste beschrijving van wat er de afgelopen jaren is gebeurd. Wie mensen wil overtuigen van de Unie als politiek bedrijf, schrijft niet dat er 'stappen zijn gezet om te komen tot een stabiele Euro'. Die schrijft, bijvoorbeeld, dat er in de afgelopen jaren in Brussel een krachtmeting is geleverd om het herstel en behoud van publiek gezag over de financiële wereld en om solidariteit tussen de lidstaten van de Unie. Hij schrijft dat de Unie in die krachtmeting overeind is gebleven; dat dit meer is dan velen van haar critici ooit hadden gedacht; dat het Europees Parlement daarin zijn beperkte maar zekere partij heeft meegeblazen; dat het erom gaat deze campagne voort te zetten, want het is een campagne om het herstel en behoud van de publieke zaak, op nationaal én op Europees plan.

Op zichzelf brengt deze campagne voor de publieke zaak de linkse doelstellingen misschien niet altijd en direct dichterbij, maar wezenlijke voorwaarde voor politiek en zeker voor linkse politiek is ze wel.⁹

De overleving van de euro tot dusver is voor veel economen en hun volgelingen van diverse pluimage een ongerijmdheid en zelfs een bijna-onmogelijkheid. In plaats van die economen te blijven volgen in hun onheilsprofetieën (en in hun missers), kan men die economische ongerijmdheden gaan lezen als een sterke aanwijzing dat de Unie wel degelijk, op haar manier, een eigen politieke capaciteit ontwikkelt. Daarover gaat het volgende deel van dit stuk.

Financiële transactietaks

In het verkiezingsprogramma staat: 'Er komt een Europese belasting op financiële transacties waarvan de opbrengsten terugvloeien naar de lidstaten en de pensioenfondsen worden uitgezonderd.' Op dit punt is een missie in eigen land nodig, want die belasting is in de maak tussen een aantal lidstaten, maar Den Haag doet daaraan niet mee, op aandrang van de financiële lobby en zich verschuilend achter het spookbeeld dat Brussel onze pensioenen bedreigt. Dat is erg ongelukkig. De Unie moet de overmacht van het kapitaal (de financiële markten) in Europa verder blijven bestrijden, ook als dat onze nationale financiële belangen hier en daar zou raken.

De sociaal-democratie heeft immers geen kampioenen in de louter-geldeconomie, die alleen tot scherpere inkomensongelijkheid leidt. De financiële transactietaks moet iedereen van links aanspreken. Het is een probaat middel en symbool in het verkeer met de financiële windhandel. Het raakt alleen de geld-economie en is daarom geheel op zijn plaats, alleen al gegeven de schade die deze geldeconomie aan onze publieke belangen heeft aangericht en de risico's die zij daarvoor blijft scheppen. Anders dan geopperd in *Europa dat werkt* moeten we de transacties van pensioen-

fondsen daarvan *niet* willen uitzonderen, want dan heeft ieder land wel zijn financiële stokpaardjes.

Ons land was en is geen frontland in de krachtmeting van de eurocrisis. Het is immers noch een groot land als Duitsland, waarvan de verantwoordelijkheid en solidariteit worden aangesproken, noch een klein land dat in de vuurlinie van de financiële markten ligt, zoals Griekenland of Ierland. Dit bezorgt ons de begripsmatige achterstand van de bestuurder aan wal. Daarom kunnen we ons blijven permitteren om de genoemde andere landen de kastanjes uit het vuur te laten halen en om zelf een halfhartigheid te manifesteren die de mensen in verwarring brengt en ons land op achterstand houdt. Geen wonder dat de steun voor de EU in dit land onverklaarbaar laag is. Het is echt nodig om een realistische kijk te ontwikkelen op wat er in Brussel en in de hoofdsteden gebeurt.

Politieke capaciteit van de Unie

Elk begrip van de politieke capaciteit van de Unie begint met de erkenning van wat zowel de euro als de Unie in haar geheel in de afgelopen jaren heeft doorstaan. De gerichte aanvallen op de euro zijn vrijwel volledig afgeslagen. Een jaar geleden durfden nog weinigen dat te voorspellen.¹⁰ Nu wordt nog lang niet begrepen wat er is gebeurd.

Waarom heeft die hele stoet deskundigen, speculanten en zelfs politici zich vergist met hun voorspellingen, weddenschappen en financiële speculaties dat de euro 2014 niet zou halen? Ze hebben zich verkeken, dat wordt tegenwoordig algemeen toegegeven, op de 'politieke vastberadenheid' van de Unie en met name van de lidstaten van de euro, om de euro in stand te houden. Laat ik citeren uit de krant van januari, toen de weddenschappen vervielen en de speculanten hun schade moesten nemen: 'Last year was the least tumultuous for the euro zone since 2009, when Greece revealed a vast hole in its books. The consensus is that 2014 will be just as calm

— a view held by some who were predicting the demise of the currency bloc little more than a year ago. The *political will* [mijn cursivering, TE] to keep the show on the road has held firm, the European Central Bank's pledge to underpin the euro continues to stave off bond market pressure, and there is the prospect of economies growing at least a little.¹¹

Dit is de nu heersende consensus, dat de Europese 'political will' veel groter is gebleken dan de markten en zelfs veel Europeanen hadden gedacht. Vaak valt ook het woord 'determination', vastberadenheid. Nu de vraag: waar huist die gebleken politieke wil, die vastberadenheid, wie geeft er uitdrukking aan? Ze huist op twee niveaus: op Europees niveau en op dat van lidstaten. Dat van de lidstaten zal later aan de orde komen; over het Europees niveau zijn de misverstanden het grootst.

Op dat Europese niveau, laten we zeggen 'in Brussel', zijn er weer twee instanties die in de crisis de hoofdrol speelden en spelen. De belangrijkste is de Europese Raad, het 'kabinet' van de regeringsleiders. Die heeft besloten, in de woorden van Angela Merkel uit 2010 die zij sindsdien steeds heeft herhaald: wij laten niemand vallen, niemand wordt in de steek gelaten.¹² De reeks reddingsbesluiten van Griekenland, Ierland, Portugal, sproot voort uit dat besluit en uit die politieke vastberadenheid.

De tweede instantie met een sleutelrol in deze crisis is de Europese Centrale Bank. Deze heeft in de zomer van 2012 aangekondigd om 'te doen wat nodig is om de euro te redden'. Op dat moment besloten veel speculanten hun verlies te nemen, zodat het gezag van de Unie over de markten voor een tijd werd hersteld en politici de tijd kregen om de grondslagen eronder te verstevigen. Dat zijn ze aan het doen, opnieuw, onder het gezag van de Europese Raad, het kabinet van regeringsleiders.

Men kan zich in de discussie nu wel richten op de Europese Commissie als toekomstige regering van de EU, zoals Adriaan Schout doet, maar dat lijkt me politiek naïef. Nergens heeft die Commissie een leidende rol gespeeld in de

slag om het publieke gezag over de financiële markten. Dat was ook niet te verwachten, want daarvoor mist zij eenvoudig het gewicht of gezag. Haar rol is zeer belangrijk, maar die blijft in de voorbereidende en de uitvoerende sferen. In die sferen wordt geen groot leidersgezag gewonnen (en zelfs, denk ik, geen grote 'legitimiteit').

Nu de strijd om de euro aan zijn nasleep toe is, moet men dan niet gaan verwachten dat die Commissie in Brussel na de verkiezingen ineens wel de eerste viool kan gaan spelen. Dat is volstrekt niet aan de orde. De Commissie is in het geheel beter te beschouwen als een soort superministerie van economische zaken.

Iedereen heeft zich verkeken op de politieke vastberadenheid van de EU en de lidstaten om de euro te redden

Dat de poging van het Europees Parlement om na de verkiezingen zelf uit te maken wie de president van de Commissie wordt, dit allemaal kan veranderen, is een illusie. Als de manoeuvre slaagt en de winnende lijsttrekker voorzitter van de Commissie wordt, krijgt deze president ongetwijfeld wat meer standing in de Europese Raad, waarvan hij een van de dertig leden is, maar dat is hoogstens een graduele verandering. De regeringsinstantie in de Unie is en blijft de Europese Raad.

Nu zal dit alles voor de meeste kiezers, die toch de Raad, de Europese Raad en de Europese Commissie eenvoudig door elkaar halen, nog steeds lood om oud ijzer wezen. Alleen al daarom denk ik dat Schout zich vergist en dat de verkiezingen niet door deze kwestie zullen worden geïmponeerd. Maar voor wie het politieke potentieel van zijn partij in Europa wil begrijpen en uitbuiten, is die institutionele kwestie

wel erg interessant. Om het heel kort te zeggen: als er ergens in de EU een instantie is waar grote politieke vastberadenheid blijkt te worden gemobiliseerd en waar dus ook de grote beslissingen vallen en de macht ligt, dan moet je zorgen dat je als partij daarin terechtkomt.

Had dus niet Rutte maar Samsom de laatste verkiezingen bij ons gewonnen en nu in de Europese Raad gezeten, dan had deze daar zijn partij kunnen meeblazen, samen met Hollandse en andere socialisten, zoals ik boven schreef. Dan was Merkel niet de enige geweest om daar het socialistische principe van solidariteit in Europa uit te dragen: 'Wij laten niemand vallen, geen van de landen wordt losgelaten.' Samsom had dan de Nederlandse kiezers metterdaad kunnen overtuigen van het belang van de Unie als politiek strijdperk.

Omdat in de EU, zoals in elke moderne overheid, het politieke initiatief tot wetgeving feitelijk bij de regering ligt,¹³ zijn het nationale premierschap en het lidmaatschap van de Europese Raad veruit de beste weg naar een verandering van het beleid in sociale richting. Dat is de miskende Europese inzet van nationale verkiezingen waarmee dit artikel opende.

De tweede beste stap naar het Europese gezag is die naar de wetgevende instanties van de EU, de Raad van ministers (senaat) en het Europees Parlement (volksvertegenwoordiging). De Raad komt ook uit de verschillende nationale verkiezingen voort, min of meer als bij ons de Senaat, het Parlement uit de Europese verkiezingen. Als de sociaal-democratische partij ditmaal de verkiezingen wint, wat als gezegd verre van ondenkbaar is, dan zal dit direct gevolgen hebben op onderdelen van allerlei Europese wetgeving. Maar had Tang gelijk toen hij op 16 februari zei: '... dan kunnen wij als grootste in het Europees Parlement de koers van Europa fundamenteel verleggen?' Nee, zulke grote woorden moeten weer teleurstelling zaaien. De gevolgen van een uitslag in de Unie zijn niet direct en lineair zoals in een parlementair stelsel. Er komt geen eenvoudige meerderheid aan de macht; er komt ook geen coalitie met een alles beheer-

send regeerakkoord, zoals bij ons en in de meeste Europese landen met parlementair stelsel.

Dat betekent dat politieke successen betrekkelijk zullen zijn en in de loop van de volgende vijf jaar moeten worden bevochten, vooral door onderhandeltijgers in het Europees Parlement. Het doet denken aan het politieke bedrijf in de VS tussen president en Congres, of aan dat in Frankrijk bij cohabitatie. Daarom is het zo belangrijk dat een politieke rot als Agnes Jongerius er ten slotte mee heeft ingestemd op de lijst te komen.

Tot zover over de Brusselse vastberadenheid (in regering) en politieke vitaliteit (in wetgeving), die in hoofdzaak stoelen op nationale en ten dele ook op Europese verkiezingen. Deze kwaliteiten bleken toen een van haar centrale verworvenheden, de euro, onder vuur kwam te liggen. Het afslaan van die aanvallen eiste een indrukwekkend reeks besluiten en ingrepen en vormt een winst voor de publieke zaak, in Europa en in landen afzonderlijk. Toegegeven, het is geen winst voor de sociale en menselijke structuren en verhoudingen in de landen en in Europa, absoluut niet. Krachtmetingen van deze aard en omvang zijn vrijwel altijd destructief. Maar het is wel winst in termen van nieuwe voorwaarden om weer sociale en menselijke politiek te gaan bedrijven.

Politieke capaciteit van nationale democratieën

De tweede bron van vastberadenheid in de Unie die velen heeft verbaasd, is te vinden in de nationale overheden en democratieën van de lidstaten. Ook dat is in de eurocrisis goed te zien. Om te beginnen zijn daar de meest aangevallen landen: Griekenland, Ierland, Portugal. Er wordt meewarig over gedaan, maar een feit is dat in deze drie landen nog steeds regeringen aan de macht zijn die hun land met alle macht in de euro willen houden en die berusten op nationale verkiezingen. Het is onfatsoenlijk om daar geringschattend over te doen. Natuurlijk, het is vaak kielekiele, maar dat

hoort bij democratie. Zonder het terugvechten van deze kleine nationale democratieën tegen bedreigingen van binnen en van buiten, was de slag om de euro allang verloren.

Nu hoor ik al de tegenwerpingen: maar in Griekenland gaat het toch mislopen, daar komt Syriza binnenkort aan de macht. Dat is inderdaad niet ondenkbaar. Maar inmiddels heeft de leider Tsipras van deze partij zich tot tegenstander verklaard van uittreding uit de euro. Hij wil alleen nieuwe onderhandelingen over kwijtschelding van een deel van de Griekse schuld van € 240 mrd en schermt daarbij, niet onbegrijpelijk, met het feit dat Duitsland in 1953 een groot deel van zijn oorlogsschulden kreeg kwijtgescholden. Dat is gewoon goed onderhandelen.

Ik zou ook niet bang zijn voor een winst van Syriza, integendeel. Als Tsipras (mede) aan de macht komt is dat eerder een volgende en grote stap in de vernieuwing van het Griekse

In de EU is geen eenvoudige meerderheid aan de macht en er is ook geen coalitie met een soort regeerakkoord

politieke bestel. Dan zullen de euro en zijn crisis niet alleen in Italië en Ierland maar ook in Griekenland uiteindelijk hebben geleid tot bestuurlijke en *politieke* vernieuwing.¹⁴ Inmiddels is dezelfde Tsipras overigens tot lijsttrekker gekozen voor Europees Links, de partij van de meest linkse fractie in het EP.

Maar de belangrijkste nationale democratieën die de eurocrisis hebben bevochten zijn wel de Duitse en de Franse. Zonder Merkels formidabele rol, zonder haar inzicht in en

omgang met de verhouding tussen Europese en nationale Duitse politiek, is het moeilijk te zien hoe dit goed was afgelopen. Zonder de Franse steun daarvoor en vooral zonder de door alles heen functionerende Duits-Franse as, evenmin.

Tot slot

Niet lang geleden ontdekte Paul Scheffer dat Europa 'veel vitaler [is] dan het lijkt'. Maar hij vond in die ontdekking aanleiding om de kracht van de natiestaten beter te gebruiken en grenzen te stellen aan de EU.¹⁵ Ik hoop dat uit het voorgaande blijkt hoe groot het aandeel van de lidstaten is in de Unie zoals ze functioneert, al was het maar in de sfeer van de verkiezingen en hun resultaten. De lidstaten zijn dominant in de Unie. Hun regeringsleiders regeren de Unie, hun ministers en nationale vertegenwoordigers uit die lidstaten zijn daar de wetgevers. De nationale politieke partijen hebben gezamenlijke partijen gevormd en fracties in het Europees Parlement richten zich daarnaar.

De kracht van die natiestaten wordt dus volop gebruikt in Brussel. Men moet alleen weten dat de nationale regeringen samen en al die volksvertegenwoordigers bij elkaar opgeteld, een wat ander politiek bedrijf opleveren dan in de meeste lidstaten gebruikelijk is. De verkiezingen werken in Europa anders uit dan in de lidstaten.

Het vereist enige contra-intuïtieve oefening om te zien hoe de verkiezingen doorwerken. Twee oefeningen om mee te beginnen: ten eerste moet men de eurocrisis niet als een beleidsprobleem zien, maar als een immense krachtmeting tussen de publieke zaak op Europese schaal en de ontketende financiële markten. Ten tweede moet men proberen steeds in het politieke bedrijf van de Unie de vitaliteit te ontwaren van haar natiestaten.

Noten

- 1 Voor alle duidelijkheid: het gaat hier niet om het belang van de verkiezingen vooraf in de ogen of de ervaring van de kiezers, waar altijd veel aandacht naar uitgaat, maar om de politieke gevolgen ervan. Dat verkiezingen bijvoorbeeld 'first order' of 'second order' zijn, is voor de kiezers en hun stem vooraf en dus voor de verklaring van de uitkomst achteraf wel van belang, maar voor de gevolgen van die uitkomst veel minder. De opdonder die de PvdA kreeg bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 was zeker ten dele te wijten aan ontevredenheid over het kabinet met de VVD, dus aan 'second order'-effecten en andere voor de gemeente niet strikt ter zake doende overwegingen van de kiezers. Maar dat verzacht de pijn geenszins noch de concrete gevolgen voor elke gemeente in termen van (verlies aan) raadszetels en de daaruit weer volgende talrijke effecten. Die staan los van de 'order' van de verkiezingen.
- 2 S&D 2013/6, p. 9.
- 3 Het is opvallend dat vooral insiders zich door zulke institutionele opwindingen laten bekoren. De gewone kiezer voelt op zijn klompen aan dat Martin Schulz in Europa niet aan de touwtjes gaat trekken, zelfs als hij wint, en dat de Commissie geen regering is of wordt. Als er iemand uit Duitsland in Brussel de eerste viool speelt, dan is het Angela Merkel. De zorg dat de saaiheid van Juncker, Schulz en Verhofstadt de kiezers wellicht zou ontmoedigen, is andersom wat overdreven.
- 4 In zijn congres toespraak zei Paul Tang terecht: 'Wij zijn deel van een grote beweging in Europa. En wij kunnen als grootste uit de bus komen. En dan kunnen wij als grootste in het Europees Parlement de koers van Europa fundamenteel verleggen.'
- 5 Wetgevingsoperaties behalve de bankenunie: de nieuwe antispesulatie wetgeving Mi-fid, de aanscherping van de privacy wetgeving en de Anti-witwasrichtlijn. Internationale overeenkomsten onder meer: Swift (bankgegevens), ACTA (copyright) en Vliegpassagiersgegevens (PNR). Inmiddels begint het Parlement zich duchtig te manifesteren rond het nieuwe handelsverdrag met de VS (TIP), dat het ook naar de methoop van de geschiedenis kan verwijzen.
- 6 S&D 2014/1, p. 21.
- 7 Kalma, S&D 2014/1, p. 19.
- 8 Inderdaad, deze democratie heeft sterke trekken van een presidentieel stelsel, zoals dat bestaat in de VS. Of liever: het is een gemengd stelsel, zoals dat van Frankrijk.
- 9 Het raadselachtige onvermogen van links om stemmen te putten uit de terechte weerzin over het wangedrag in de financiële wereld, heeft misschien ten dele te maken met het verlies van krediet voor de publieke zaak of sector in de afgelopen decennia en de onwil bij links om zijn aandeel in dit verlies af te lossen. Zie ook Menno Hurenkamp in ander verband: 'Houden van de publieke sector', in: S&D 2014/1, p. 70.
- 10 Deze erkenning is in het verkiezingsprogramma impliciet – het rept nauwelijks van enige bedreiging voor de Unie. Op zichzelf genomen is dit opzienbarend: wat mij betreft had die erkenning wel wat explicieter gemogen.
- 11 Mike Peacock, *International New York Times*, 7 januari 2014.
- 12 'Niemand in Europa wird allein gelassen. Niemand in Europa wird fallengelassen', Regeringsverklaring in de Bondsdag voorafgaand aan de Europese Raad van 16-17 december. Berlijn, 15 december 2010 (www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-12-15-merkel-regerklauerung-eu.html). Over de ontwikkeling van deze solidariteit in de EU, glashelder: Borger, V. 'How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area', in: *European Constitutional Law Review* 2013, pp. 7-36. Verwijzing naar Merkel: p. 34, boven noot 144.
- 13 Wat dat betreft is de situatie in de EU vergelijkbaar met die in de VS, waar de president geen formeel wetgevend initiatief heeft, maar toch een onmiskenbare hoofdrol speelt in de wetgeving (denk aan Obamacare). Idem: Frankrijk. De exclusief juridische kijk op de zaak (initiatiefrecht bij de Europese Commissie) is in Europa regelrecht misleidend.
- 14 Ik hoef er niet aan te herinneren hoe de eurocrisis ons land heeft afgeholpen van Rutte I.
- 15 NRC 30 nov. 2013.

Een sociaal Europa, wie is tegen?

De pleitbezorgers van een sociaal Europa zijn nogal vaag over wat ze precies bedoelen. Willen ze een EU-brede verzorgingsstaat? Dat is onrealistisch zolang de verschillen tussen arme en rijke lidstaten zo groot zijn. Willen ze relatieve minimumnormen? Die lossen niet zoveel op. Meer nationale soevereiniteit zodat lidstaten hun eigen sociale beleid kunnen voeren, lijkt paradoxaal genoeg vooralsnog de beste weg naar een socialer Europa.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Hun naam getrouw wijzen sociaal-democraten al jaren op twee belangrijke tekortkomingen van de Europese Unie: het democratisch tekort en de verwaarloosde sociale dimensie. In tijden van economische crisis en een sterke druk vanuit 'Brussel' om de overheidsfinanciën op orde te brengen, dreigen de sociale doelen echter al snel op het tweede plan te belanden. In haar programma voor de Europese verkiezingen pleit de PvdA er dan ook voor om sociale aspecten een gelijk gewicht te geven als financieel-economische aspecten. Europa moet dus niet alleen sterker maar ook socialer worden. Wat uit het programma echter niet duidelijk wordt is hoe een sociaal Europa er volgens de PvdA uit zou moeten zien en wat daarvoor nodig is.

Dat gebrek aan helderheid over een sociaal Europa beperkt zich allerminst tot het verkiezingsprogramma van de PvdA. Er zijn de laatste tijd opmerkelijk veel pleidooien voor een sociaal Europa verschenen die zich kenmerken door een gebrek aan concreetheid. Zo

bracht een aantal aan de sociaal-democratie en de vakbeweging gelieerde Europese denktanks (waaronder de Duitse Friedrich Ebert Stiftung en het Franse Lasaire) onlangs het boek *Roadmap to a Social Europe* uit, waarin meer dan veertig bijdragen over een sociaal Europa zijn gebundeld.

Dat op de omslag van het boek een doolhof staat afgebeeld, blijkt na lezing heel toepasselijk. In geen van de bijdragen aan het boek wordt een sociaal Europa namelijk gedefinieerd en slechts iets meer dan een handvol auteurs doet concrete voorstellen hoe een sociaal Europa zou moeten worden vormgegeven of gerealiseerd. Die voorstellen lopen bovendien sterk uiteen.

Onlangs publiceerde de GroenLinks-fractie in het Europees Parlement een bundel met de titel *Tijd voor de inhaalslag. Ideeën voor een socialer Europa*.¹ Daarin wordt wel uitvoerig aangegeven wat een sociaal Europa níet is, maar nauwelijks wat het dan wél zou moeten zijn. Ook de (concept-) *Europavisie* van de FNV

spreekt weliswaar over de noodzaak van een sociaal Europa, maar laat vervolgens na om precies aan te geven wat daarmee wordt bedoeld. De Adviesraad Internationale Vraagstukken geeft in *Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie* evenmin een omschrijving van die sociale dimensie, maar volstaat met enkele 'gedachten' over een vier-tal concrete onderwerpen.²

Die onduidelijkheid over wat een sociaal Europa is en hoe het kan worden gerealiseerd is geen toeval, zo zal ik in dit artikel laten zien. Het blijkt uitermate lastig te zijn om een concrete gedachte te formuleren van een sociale Europese Unie die zowel wenselijk als realiseerbaar is. Ik geef hierna eerst een definitie van een sociaal Europa en beantwoord de vraag waarom de realisatie ervan wenselijk zou zijn. Vervolgens ga ik uitvoerig in op de verschillende wegen waarlangs zo'n sociaal Europa naderbij zou kunnen worden gebracht.

Wat is een sociaal Europa?

Het dichtst bij een definitie van een sociale Europese Unie komt de *Europavisie* van de FNV volgens welke een sociaal Europa zich kenmerkt door 'aandacht voor kwalitatief hoogwaardige publieke diensten, voor minimumlonen die een waardig leven mogelijk maken, voor een sterk sociaal vangnet, en voor een sociaal protocol dat fundamentele sociale rechten en arbeidsvoorwaarden beschermt'.³ Het woord 'aandacht' lijkt me in dit verband wat voorzichtig geformuleerd. Ik stel daarom voor om een sociaal Europa te definiëren als een Europese Unie waarin alle burgers *een gelijk niveau van adequate sociale rechten* hebben.

Beide termen, gelijk en adequaat, zijn cruciaal. Gelijkheid van rechten in Europa betekent dat de burgers van de lidstaten als gelijkwaardige Europese burgers worden beschouwd. Immers, als de Bulgaren minder sociale rechten hebben dan de Nederlanders, kan men in feite al niet meer van een sociaal Europa spreken. Adequaaf betekent dat een zeker minimumniveau is gegarandeerd. Euro-

pese burgers kunnen immers ook gelijk zijn in het *gemis* aan sociale rechten, maar dat draagt uiteraard niet bij aan een *sociaal* Europa.

Over de vraag wat een adequaat minimumniveau is, is veel discussie mogelijk. Het gaat dan vooral om de vraag of het minimumniveau in absolute of in relatieve termen moet worden gedefinieerd. Hierna zal ik laten zien dat dit een belangrijke hindernis is om stappen in de richting van een sociaal Europa te zetten.

Waarom een sociaal Europa?

Is een sociaal Europa zoals hierboven gedefinieerd wenselijk? Hierop kan zowel om principiële als om pragmatische of instrumentele redenen een bevestigend antwoord worden gegeven.⁴ Wie de Europese Unie ziet als een gemeenschap van Europese burgers in plaats van een verzameling van nationale gemeenschappen, kan haast niet anders dan een pleitbezorger van een sociaal Europa zijn. Over de vraag of de EU daadwerkelijk een dergelijke gemeenschap is of zou moeten zijn, valt echter te twisten. Ik kom daar aan het eind van dit artikel op terug.

Ook wie het idee van een Europese gemeenschap met gelijke (sociale) burgerrechten niet onderschrijft (of niet realistisch vindt), kan de wenselijkheid van een sociaal Europa beargumenteren op basis van pragmatische, instrumentele overwegingen. Een sociaal Europa zou een dam kunnen opwerpen tegen concurrentie tussen de lidstaten op sociale rechten, die kan uitmonden in een 'race to the bottom'. Ik schrijf hier 'zou kunnen', omdat het enerzijds omstreden is of er werkelijk een race to the bottom dreigt en het anderzijds nog maar de vraag is of een sociaal Europa daartegen bescherming biedt. Die laatste vraag komt hierna aan de orde.

Daarnaast kan men aanvoeren dat sociale rechten op Europees niveau niet ondergeschikt mogen zijn aan economische doelstellingen, om te voorkomen dat staten zich gedwongen zien hun verzorgingsstaat te

ontmantelen om aan de economische vereisten van de interne markt te voldoen. Frank Vandenbroucke stelt bovendien dat enige mate van convergentie tussen de lidstaten op sociaal terrein een vereiste is voor een goed functionerende muntunie.⁵ Tegen dit laatste argument voor een sociaal Europa kan men echter aanvoeren dat dit ook voor een neerwaartse aanpassing van sociale bescherming zou kunnen pleiten.

Het hoeft geen betoog dat de huidige EU niet aan de bovenstaande definitie van een sociaal Europa voldoet. Er is geen sprake van gelijke sociale rechten en in veel landen kunnen deze rechten ook bezwaarlijk als 'adequaat' worden aangemerkt. Simpel gesteld kunnen verschillen in sociale rechten tussen de lidstaten het gevolg zijn van de welvaartsverschillen tussen de landen en van verschillen in sociaal beleid van de nationale overheden.

In de wetenschap dat het gemiddelde inkomen in Bulgarije en Roemenië qua koopkracht ongeveer een zesde is van dat in rijke lidstaten als Nederland, Duitsland en België, is het onmiddellijk duidelijk dat de armste lidstaten hun burgers nooit hetzelfde *absolute* niveau van bescherming kunnen bieden als de rijkste lidstaten. De bijstandsuitkering voor een alleenstaande in Nederland bedraagt bijna het dubbele van het brutoloon van een gemiddelde Roemeense werknemer (iets meer dan € 6.000 per jaar in 2011⁶). Het is dan ook ondenkbaar dat de Roemeense overheid hetzelfde minimuminkomen (in euro's) kan garanderen als de Nederlandse.

De grote verschillen in welvaart tussen de lidstaten vormen daarom de grootste belemmering voor het realiseren van een sociale EU met gelijke sociale rechten voor alle burgers. Op langere termijn is geleidelijke convergentie van welvaartsniveaus dan ook de belangrijkste voorwaarde om een sociaal Europa te realiseren. Dit betekent dat de armere lidstaten langdurig een hogere jaarlijkse economische groei (per hoofd van de bevolking) moeten realiseren dan de rijkere lidstaten. Om een idee te geven van deze opgave: als de economi-

sche groei in de armste lidstaten jaarlijks 3% hoger zou zijn dan in de rijkste lidstaten, zou het nog altijd ruim zestig jaar duren voor de welvaartskloof is gedicht!⁷ Zelfs met 'Chinese' groeicijfers in de orde van 10% per jaar zou het nog zo'n twintig jaar duren.

Groei en werkgelegenheid

Deze cijfers onderstrepen hoe belangrijk het is dat de Europese Unie de armere lidstaten kansen biedt en ondersteunt om een hogere economische groei te realiseren. Zo bezien staan de economische en de sociale dimensie van de EU niet haaks op elkaar, maar is de eerste een voorwaarde voor de laatste. Om een sociaal Europa naderbij te brengen dienen zowel de welvaartsverschillen als de verschillen in sociale rechten tussen de EU-lidstaten te worden verkleind. Ik bespreek eerst kort de eerste voorwaarde en ga vervolgens uitgebreider in op de tweede, de convergentie in sociale rechten.

In de huidige vormgeving van het economische beleid van de EU — en in het bijzonder van de eurozone — ligt de nadruk eenzijdig op financiële doelstellingen, zoals beheersing van de inflatie en reductie van het begrotingstekort en de staatsschuld. In ieder geval op korte en middellange termijn remmen die juist de economische groei, zo wordt alom erkend. In dit verband is ook een discussie gewenst over de rol van de Europese Centrale Bank die nu, anders dan bijvoorbeeld zijn Amerikaanse evenknie de Fed, alleen tot taak heeft om de inflatie te beperken en niet om de economische groei of de werkgelegenheid te stimuleren.

Over de langetermijneffecten van sanering van de overheidsfinanciën voor het groeipotentieel van landen bestaat meer verschil van mening. Maar in ieder geval bemoeilijken de EMU-normen het voor de minst welvarende lidstaten om te investeren in infrastructuur, onderwijs en kinderopvang, die een belangrijke basis (kunnen) vormen voor toekomstige economische groei. Vandenbroucke, Hemerijck en Palier bepleiten daarom een sociale

investeringsstrategie, die meer evenwicht brengt tussen de sanering van de overheidsfinanciën op korte termijn en investeringen in de economische groeipotentie op langere termijn.⁸ Daarbij gaat het onder meer om onderwijs en training, kwalitatief hoogwaardige kinderopvang en het faciliteren van langer doorwerken.

Deze oproep vond weerklank bij de Economische Commissie, getuige haar mededeling *Towards Social Investment for Growth and Cohesion* uit februari 2013. Daarin drukt de Commissie de lidstaten op het hart om meer te investeren in mensen. Zij geeft echter niet aan hoe die sociale investeringen te verzoenen zijn met de financieel-economische doelstellingen op korte termijn. Behalve de bestaande fondsen (zoals het Europees Sociaal Fonds) worden er geen extra middelen vrijgemaakt om de sociale investeringen te financieren. Het PvdA-programma constateert dan ook terecht 'dat er binnen de huidige regels onvoldoende ruimte is voor hervormingen die de structurele kracht van de economie versterken' en pleit ervoor dat 'landen meer ruimte [krijgen] om te investeren in economisch herstel en werkgelegenheid'.⁹

Om dit te laatste mogelijk te maken is het essentieel dat strikte afspraken worden gemaakt welke uitgaven gelden als (sociale) investeringen die toekomstige economische groei ondersteunen. Brian Nolan heeft er in een kritische beschouwing terecht op gewezen dat sociale investeringen niet eenvoudig zijn te onderscheiden van andere (sociale) uitgaven.¹⁰ Ook uitgaven aan gezondheidszorg kunnen bijvoorbeeld worden gezien als sociale investeringen, aangezien zij bijdragen aan een gezonde en productieve beroepsbevolking. Bovendien is er weinig bekend over de opbrengst van (sociale) investeringen in termen van extra economische groei.

Als men uitgaven voor sociale investeringen niet of niet volledig zou willen meetellen bij het vaststellen van het maximaal toelaatbare begrotingstekort, dient men precies vast te stellen welke uitgaven eronder vallen. Dat is

geen technocratische exercitie, maar een politieke beslissing, waarover niet eenvoudig overeenstemming zal zijn te bereiken. Bovendien zou 'Brussel' hiermee nog meer invloed krijgen op het nationale begrotingsbeleid. Waar nu alleen de omvang van het tekort direct onderworpen is aan Europese regels, zou een land dat een EMU-tekort heeft dat hoger is dan 3% ook de samenstelling van de overheidsuitgaven moeten laten toetsen door de Euro-

Een begrotingstekort van 3% afdwingen kan wel, een werkloosheid van 5% afdwingen kan niet

pese Commissie, om vast te stellen of de overschrijding het gevolg is van sociale investeringen. (Feitelijk vindt een vergelijkbare toets nu overigens al plaats bij de zogenoemde buitensporigtekortprocedure.)

Behalve de wenselijkheid van een Europees economisch beleid dat zich sterker richt op versterking van het economische potentieel op langere termijn, is het evenzeer gewenst dat dit beleid niet ten koste gaat van de realisering van sociale doelstellingen op korte termijn. Ook deze wens wordt in ieder geval in woorden door de Europese Commissie ondersteund. Eurocommissaris Andór van sociale zaken pleit ervoor om de sociale dimensie van de EMU te versterken, onder meer door in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (de zogenoemde MIP) naast economische criteria ook een 'scorebord' met sociale indicatoren te hanteren om het beleid van de lidstaten te beoordelen.¹¹ Vooralsnog lijkt het er echter niet op dat deze sociale indicatoren evenveel gewicht krijgen als de financieel-economische indicatoren.

Het PvdA-programma gaat een stap verder met het voorstel om bij de beoordeling van

het EMU-tekort ook de werkgelegenheidssituatie mee te wegen. In navolging van de commissie-Melkert¹² stelt het PvdA-programma voor om naast de 3%-norm voor het begrotingstekort een 5%-norm voor de werkloosheid te introduceren, om daarmee financieel-economische en werkgelegenheidsdoelstellingen in evenwicht te brengen. Dit klinkt sympathiek, maar het is de vraag of het in de praktijk kan werken. Dit hangt in belangrijke mate af van hoe beide indicatoren tegen elkaar worden afgewogen.

Stel dat een land met een hogere werkloosheid dan 5% om die reden niet aan de 3%-norm voor het EMU-saldo hoeft te voldoen. Dan zouden landen met een ineffectief werkgelegenheidsbeleid worden beloofd met een soepelere begrotingsnorm.¹³ Hoewel bezuinigingen de werkgelegenheid kunnen schaden, garandeert het laten oplopen van het begrotingstekort allerminst dat de werkloosheid daalt. Een alternatieve optie is dat landen met een te hoge werkloosheid juist worden bestraft door ze een strengere EMU-norm op te leggen. Maar dan wordt het die landen nog moeilijker gemaakt om de werkgelegenheid te stimuleren.

Het fundamentele probleem is dat men een overheid wel kan dwingen om het begrotingstekort onder 3% te brengen, maar niet om de werkloosheid te verlagen tot onder 5%. Het begrotingstekort is immers een directe uitkomst van het gevoerde beleid, terwijl de werkloosheid hooguit indirect door overheidsbeleid wordt beïnvloed. Het is dan ook een illusie dat een werkloosheidsnorm hetzelfde gewicht zou kunnen krijgen als de begrotingsnorm.

Wel zou men kunnen overwegen om bij de beoordeling van een te hoog begrotingstekort niet alleen (sociale) investeringen, maar ook uitgaven die op korte termijn de werkgelegenheid bevorderen (en niet zozeer de economische groei op langere termijn) buiten beschouwing te laten. Dit vergt echter opnieuw een lastig besluit over welke uitgaven hiertoe gerekend worden. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of subsidies voor werkgelegenheidscre-

atie buiten de EMU-norm zouden moeten vallen. Indien dat het geval zou zijn, zou een land de EMU-norm gemakkelijk kunnen omzeilen door de banen in de publieke sector aan te merken als werkgelegenheidsproject.

Kortom, hoewel het hoognodig is dat het economische beleid van de EU meer wordt gericht op duurzame economische ontwikkelingen en dat economische doelstellingen meer in balans komen met sociale doelstellingen, is het verre van eenvoudig om dit in concrete regels vast te leggen. Iedere versoepeling van het begrotingsbeleid om meer ruimte te creëren voor sociale doelstellingen, zal onvermijdelijk ook betekenen dat de EU zich meer inhoudelijk zal bemoeien met dat sociale beleid om vast te stellen welke uitgaven een gegronde reden zijn om de begrotingsnorm te overschrijden.

Europese sociale minimumnormen

Hoe belangrijk de convergentie van de welvaartsniveaus binnen de EU ook is, de lange periode die nodig zal zijn om de kloof te dichten, maakt duidelijk dat we niet kunnen wachten met het realiseren van een sociaal Europa tot de welvaartsverschillen tussen de lidstaten grotendeels zijn verdwenen. Dan zou het perspectief van een sociaal Europa geheel achter de horizon verdwijnen. De vraag waar ik mij in de rest van dit artikel op richt, is daarom op welke wijze een sociaal Europa naderbij kan worden gebracht zolang er grote welvaartsverschillen zijn tussen de lidstaten.

In beginsel kunnen langs twee routes stappen in de richting van een sociaal Europa worden gezet. De eerste route houdt in dat de lidstaten zelf een adequaat niveau van sociale rechten voor hun burgers garanderen. Langs de tweede route gaat de EU in toenemende mate zelf sociale rechten van Europese burgers realiseren en garanderen. Beide routes worden regelmatig bepleit.

In lijn met de eerste route wordt er wel gepleit voor bindende Europese afspraken over een minimumloon in alle lidstaten (gelijk aan

een percentage van het gemiddelde of mediane loon in de betreffende lidstaat).¹⁴ Voorbeelden van de tweede route zijn het pleidooi van Van Parijs om een euro-dividend in te voeren, een gegarandeerd inkomen voor alle ingezetenen van de EU gefinancierd uit een (Europese) btw.¹⁵ Seeleib-Kaiser bepleit een Europese werkloosheidsverzekering, waarbij (automatisch) overdrachten plaatsvinden van landen met een lage naar landen met een hoge werkloosheid.¹⁶

De eerste route sluit het meest aan bij het huidige sociale beleid in de EU. Dit is grotendeels gebaseerd op de zogeheten open methode van coördinatie (OMC). De OMC houdt in dat de lidstaten zich committeren aan Europese afspraken over gemeenschappelijke sociale doelstellingen. Vervolgens zijn de afzonderlijke lidstaten zelf verantwoordelijk om de doelen te realiseren. Bekende voorbeelden hiervan zijn de doelstellingen in 'Europa 2020' om de werkgelegenheidsgraad in de lidstaten te verhogen naar 75% en om het aantal armen in Europa in 2020 met 20 miljoen personen te verminderen. Het gaat bij de OMC echter om richtsnoeren ('guidelines') die niet kunnen worden afgedwongen. Er staat, anders dan bij bijvoorbeeld de EMU-normen, geen sanctie op als lidstaten zich onvoldoende inspannen om de doelen te realiseren. Dit wordt wel als 'soft law' aangeduid.

Een verdergaande stap zou zijn om de gemeenschappelijke doelen wel bindend te maken, dus om te zetten in 'hard law'. Zoals hierboven al opgemerkt met betrekking tot een werkloosheidsdoelstelling, geldt in bredere zin voor sociale doeleinden dat deze moeilijk zijn af te dwingen omdat nationale overheden deze niet direct kunnen beïnvloeden. Het armoedepercentage in een land wordt natuurlijk door overheidsbeleid beïnvloed, zoals de hoogte van de minimumuitkeringen, maar een overheid kan niet *besluiten* om de armoede tot onder een bepaalde grens te verlagen.

Meer dwingende normen zouden derhalve niet zozeer betrekking moeten hebben op de uitkomsten van het beleid, maar op het beleid

zelf. Het PvdA-verkiezingsprogramma kiest hier klaarblijkelijk voor: "We spreken af dat elke lidstaat sociale doelstellingen moet nastreven. We denken hierbij bijvoorbeeld aan een stelsel van (relatieve) minimumlonen, een goede ouderdagvoorziening, gelijkheid tussen man en vrouw, een vangnet bij werkloosheid en goed en toegankelijk onderwijs. De vormgeving en uitvoering is en blijft [sic] een nationale bevoegdheid."¹⁷

Om werkelijk betekenis te hebben zal men dan ook minimumnormen voor die regelingen moeten vastleggen. Het behoeft nauwelijks argumentatie dat het hierbij alleen om *relatieve* normen kan gaan, bijvoorbeeld een minimumloon gelijk aan een bepaald percentage van het gemiddelde of het mediane loon

Een relatief minimumloon zal de concurrentiedruk tussen lidstaten niet verminderen

in het betreffende land, of een minimumpensioen dat is gerelateerd aan het gemiddelde inkomensniveau in het land. Om voor de armere landen betaalbaar en houdbaar te zijn, zou een absolute norm (een minimumloon of minimumpensioen gelijk aan een vast bedrag in euro's) zo laag moeten zijn dat deze alleen voor die armere landen enige betekenis zou hebben. Een Europese minimumnorm die ver onder het feitelijke niveau ligt, zou in de rijkere landen zelfs een neerwaartse druk op de fungerende minimumniveaus kunnen uitoefenen. ("Waarom moet ons minimumloon viermaal zo hoog zijn als de EU voorschrijft?")

Een relatieve norm dus. Maar wat is de waarde daarvan? Als een Bulgaarse werknemer recht heeft op een minimumloon dat een zesde bedraagt van het Nederlandse minimumloon, kun je moeilijk van een gelijk recht

spreken. Alleen in hun *relatieve* positie ten opzichte van hun landgenoten zijn een Bulgaarse en een Nederlandse minimumloner dan gelijk, maar de koopkracht van de eerste ligt vele malen lager. Hetzelfde geldt voor een *relatief* minimumuitkeringsniveau. In het laatste geval komt daar nog bij dat de bescherming die minimumuitkeringen bieden niet alleen afhangt van het uitkeringsniveau maar ook van de uitkeringsvoorwaarden. Het vangnet wordt in veel landen gevormd door een bijstandsachtige uitkering, maar de voorwaarden om daarop aanspraak te maken variëren sterk. Wordt het recht bepaald op basis van iemands individuele positie of op die van het huishouden? Vindt er een toetsing plaats op het vermogen? Staat er een sollicitatieplicht of arbeidsplicht tegenover?

De vele wijzigingen die in de loop der jaren in de Nederlandse bijstandscriteria zijn aangebracht illustreren hoe uiteenlopend die voorwaarden kunnen zijn. Wil een relatief Europees minimumuitkeringsniveau betekenis hebben, dan zouden ook de condities waaronder Europese burgers recht hebben op een minimumuitkering moeten worden geharmoniseerd. Anders kunnen er in sommige lidstaten toch nog grote gaten in het vangnet zitten doordat er zeer strikte toekenningsvoorwaarden gelden. Feitelijk zou dit betekenen dat de lidstaten een groot deel van hun bevoegdheden op het gebied van minimumuitkeringsregelingen aan Brussel zouden moeten overdragen.

Een tweede belangrijke kanttekening bij een relatieve norm is dat die niet bijdraagt aan het verminderen van de concurrentiedruk tussen de lidstaten. Als het Bulgaarse minimumloon een zesde bedraagt van het Nederlandse, is het voor een Bulgaar nog steeds aantrekkelijk om in Nederland ver onder ons minimumloonniveau te komen werken, ook al is dat strijdig met de wet. Voor bedrijven in de rijkere landen zal het aantrekkelijk blijven om te profiteren van goedkopere arbeidskrachten uit de armere landen, hetzij door hen in dienst te nemen, hetzij door activiteiten naar de goedkopere landen te verplaatsen.

Invoering van een relatieve Europese norm biedt dus geen verlichting van de controle op de naleving van de nationale minimumnormen. Ook 'sociaal toerisme' wordt er niet door afgeremd: het blijft aantrekkelijk voor ingezetenen uit armere lidstaten om te profiteren van de (minimum)uitkeringen in de rijkere landen. (Overigens zijn er weinig aanwijzingen dat dit sociaal toerisme momenteel een serieus probleem vormt.¹⁸⁾)

Tot slot kan men zich afvragen waarom het wenselijk zou zijn dat *relatieve* normen in de EU gelijk zijn. Waarom zou het minimumloon in Nederland hetzelfde percentage van het mediane loon moeten bedragen als in België of het Verenigd Koninkrijk? Waarom zouden de preferenties op dit terrein niet kunnen en mogen verschillen tussen de landen? In enkele van de meest welvarende lidstaten bestaat momenteel zelfs geen wettelijk minimumloon (in Denemarken, Zweden, Finland en Oostenrijk en vooralsnog ook in Duitsland). Als de bevolking in deze landen het acceptabel vindt dat het feitelijke minimumloon de uitkomst is van cao-onderhandelingen en varieert tussen sectoren, waarom zou het dan gewenst zijn dat de EU hen dwingt om een uniform wettelijk minimumloon in te voeren?

De hierboven besproken minimumnormen hebben alle betrekking op geldbedragen en zijn om die reden noodzakelijkerwijze relatief. Bij niet-monetaire aspecten van sociale bescherming is het wel mogelijk dat de EU absolute minimumnormen formuleert. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als arbeidsomstandigheden, werktijden en gelijke rechten van vrouwen en mannen. Hierbij hangen de mogelijkheden van de lidstaten immers veel minder af van hun welvaartsniveau. Op deze terreinen bestaan er dan ook al dwingende Europese normen (richtlijnen).

Behalve ten aanzien van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen zijn de normen echter ruim geformuleerd en laten zij veel ruimte voor nationale variatie. Zo mag de wekelijkse arbeidstijd volgens de Europese

richtlijn niet meer dan 48 uur bedragen, terwijl in de meeste lidstaten een werkweek van 40 uur of minder de standaard is. Zou het wenselijk zijn om deze normen aan te scherpen? Het argument hiervoor zou kunnen zijn dat men daarmee een 'gelijk speelveld' creëert en voorkomt dat landen (of bedrijven) elkaar beconcurreren op (ongunstige) arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Tegelijkertijd beperkt men dan echter ook de armere landen in de EU in hun mogelijkheden om hun concurrentiepositie te versterken door bijvoorbeeld langer te werken of genoeg te nemen met iets minder gunstige arbeidsomstandigheden. Zolang de veiligheid van de werknemers niet in gevaar komt, is het dan ook de vraag of het wenselijk is op Europees niveau de nu geldende normen aanzienlijk te verscherpen.

Concluderend blijkt het introduceren van dwingende Europese minimumnormen op sociaal gebied als stap naar een sociaal Europa veel haken en ogen te hebben. Absolute normen zijn op de meeste terreinen niet realistisch en relatieve normen lossen niet werkelijk een probleem op. Het is dan ook twijfelachtig of deze eerste route ons daadwerkelijk naar een socialer Europa voert.

Sociale rechten vanuit Brussel

De tweede denkbare route naar een sociaal Europa loopt via Brussel. In plaats van de verantwoordelijkheid voor de realisering van sociale rechten bij de nationale overheden te leggen, zou de EU zelf aan alle burgers rechten kunnen toekennen. Er zijn tal van varianten denkbaar, maar alle kenmerken zich doordat zij gepaard gaan met (indirecte) inkomensoverdrachten tussen de lidstaten. Dat is immers de essentie van sociale rechten: individuele aanspraken zijn (ex post) niet gelijk aan wat ieder individueel bijdraagt. De burgers van sommige lidstaten zullen per saldo meer bijdragen dan zij ontvangen, voor de burgers van andere lidstaten geldt het omgekeerde. Hierbij denkt men meestal aan inkomensover-

drachten van rijke naar arme landen. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn. De genoten sociale bescherming zou ook kunnen afhangen van de economische of werkgelegenheidsprestaties van een land.

Een EU-brede verzorgingsstaat betekent inperking van de nationale soevereiniteit

Een Europese werkloosheidsverzekering, zoals bepleit door Seeleib-Kaiser¹⁹ en ook gesuggereerd door Vandembroucke²⁰, zou bijvoorbeeld betekenen dat er per saldo inkomensoverdrachten plaatsvinden van lidstaten met een lage werkloosheid naar lidstaten met een hoge werkloosheid, hetgeen iets anders is dan van rijk naar arm. De Europese Commissie opperde onlangs een enigszins vergelijkbare mogelijkheid, waarbij inkomensoverdrachten als stabilisatiemechanisme tussen landen fungeren, maar merkte onmiddellijk op dat dit in strijd is met het huidige EU-verdrag.²¹

Indien de Europese Unie rechtstreeks sociale bescherming biedt aan Europese burgers, neemt zij een deel van de taak van nationale verzorgingsstaten over. Dit zou een fundamentele verandering zijn in vergelijking met de huidige Unie, waarin sociale bescherming immers primair een taak van de nationale lidstaten is.²²

Als de EU geleidelijk meer van deze taken op zich neemt, zouden we stap voor stap op weg zijn naar een EU-brede verzorgingsstaat. Het zal duidelijk zijn dat hiervoor enorme obstakels moeten worden weggeruimd. Het betekent een stapsgewijze inperking van de nationale soevereiniteit. Het zal gepaard gaan met een sterke uitbreiding van de financiële middelen van de EU, hetzij door overdracht van nationale middelen aan Brussel, hetzij door de EU de bevoegdheid te geven recht-

streeks belastingen of sociale premies te heffen. Er zullen moeilijke en omstreden keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de vormgeving en uitvoering van de Europese sociale regelingen. Gezien de grote diversiteit aan sociale stelsels in de lidstaten zullen de Europese regelingen onvermijdelijk fors afwijken van de bestaande regelingen in vele lidstaten. Dan ga ik er nog aan voorbij dat de omvangrijke inkomensoverdrachten tussen de lidstaten, waarmee dit gepaard zou gaan, waarschijnlijk op grote weerstand zullen stuiten van de burgers van de landen die nettobetalers worden. Zolang er onder de bevolking van de lidstaten geen breed gedeeld gevoel van Europees burgerschap bestaat is het twijfelachtig of er ooit – langs democratische weg – iets van een solidaire Europese gemeenschap tot stand kan komen.

Men kan tegenwerpen dat deze opsomming van onoverkomelijke obstakels misschien te pessimistisch is, zeker zolang de Europese inkomensoverdrachten relatief beperkt blijven. Het voordeel van invoering van een Europese heffing kan zijn dat niet direct zichtbaar is welke landen hiervan het meest profiteren. Het gaat immers om inkomensoverdrachten tussen Europese burgers in plaats van tussen lidstaten. Ook een deel van de burgers in de rijke of economisch goed presterende landen zal daarvan profiteren. Daar komt bij dat historisch gezien het besef van een nationale gemeenschap niet altijd aan de invoering van een verzorgingsstaat vooraf is gegaan, maar dat de invoering van sociale arrangementen die solidariteit tussen burgers afdwongen, juist ook heeft bijgedragen aan een nationaal gemeenschapsbesef. Hierbij past wel onmiddellijk weer de kanttekening dat die arrangementen vaak niet langs democratische weg tot stand kwamen (zoals in het Duitsland van Bismarck).

Brusselse bemoeienis

Ook als men de obstakels naar Europese sociale bescherming niet onneembaar acht, blijft de vraag in hoeverre het wenselijk is deze weg

in te slaan. Een van de belangrijkste lessen van de afgelopen decennia met betrekking tot de verzorgingsstaat is immers dat sociale bescherming niet los gezien kan worden van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Het duidelijkst geldt dit voor de werkloosheidsuitkeringen. Werkloosheid is niet simpelweg het resultaat van een ongunstige economische ontwikkeling. De verschillen in werkloosheid tussen landen met een vergelijkbare economische ontwikkeling zijn soms groot en hardnekkig. Dit geldt ook voor de kansen om werkloos te worden en weer aan het werk te gaan. Deze verschillen zijn (mede) het gevolg van verschillen tussen landen in arbeidsmarktinstellingen en -regulering, zoals ontslagbescherming, wetgeving rond flexwerk, loononderhandelingen en minimumloon.

Weliswaar is er allerminst consensus over de effecten van deze arrangementen, maar duidelijk is wel dat genereuze werkloosheidsuitkeringen en een goed functionerende arbeidsmarkt goed kunnen samengaan *mits* er voldoende flankerend beleid is in de vorm van begeleiding, scholing, sancties en dergelijke. Als er op EU-niveau een werkloosheidsverzekering zou komen, is het dus haast onvermijdelijk dat ook het arbeidsmarktbeleid voor een belangrijk deel in Brussel wordt bepaald. Anders bestaat het gevaar dat landen nalaten hun arbeidsmarktbeleid te verbeteren, omdat de negatieve gevolgen daarvan – een groot beroep op de werkloosheidsverzekering – toch door heel Europa worden gedragen.

Er valt zelfs veel voor te zeggen dat ook de loononderhandelingen en het cao-beleid in dat geval niet langer een nationale verantwoordelijkheid kunnen blijven, aangezien ook deze van invloed zijn op de werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkeling. Gezien de grote verschillen in loonniveaus tussen de lidstaten, samenhangend met grote productiviteitsverschillen, is het echter moeilijk voorstelbaar dat werkgevers en vakbonden hierover op Europees niveau tot afspraken zouden kunnen komen. Het alternatief dat 'Brussel' de

lonen in heel Europa zou dicteren, lijkt nog onwaarschijnlijker en zal door weinigen wenselijk worden geacht.

Vandenbroucke merkt op dat als een Europese werkloosheidsverzekering een beperkte duur heeft (bijvoorbeeld twaalf maanden), deze vooral fungeert als stabilisatiemechanisme om 'asymmetrische schokken' op te vangen.²³ Als op hetzelfde moment sommige lidstaten zich in een recessie bevinden terwijl er in andere lidstaten (nog) sprake is van hoogconjunctuur, kunnen de automatische overdrachten van de laatste naar de eerste groep landen de conjunctuurschommelingen dempen. Ook dan is het echter de vraag of de verschillen in economische voor- en tegenspoed niet deels het gevolg zijn van verschillen tussen die landen in het gevoerde economische en arbeidsmarktbeleid. Zo is het denkbaar dat lidstaten met een zeer flexibele arbeidsmarkt (bijvoorbeeld als gevolg van weinig ontslagbescherming) relatief scherp reageren op schommelingen in de conjunctuur.

Voor andere onderdelen van het sociale-zekerheidsstelsel, zoals de bijstand en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, geldt mutatis mutandis hetzelfde. Ook die kunnen niet los worden gezien van andere onderdelen van het sociaaleconomisch beleid. Wie de taak van het garanderen van sociale bescherming deels naar Brussel wil verplaatsen, zal dus ook op andere terreinen die nu tot het nationale domein behoren, meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan Brussel moeten overdragen.

Europensioen, eurokindergeld en eurodividend

Men zou hier een uitzondering kunnen maken voor sociale regelingen met een onvoorwaardelijk karakter, waarvan het gebruik niet wordt beïnvloed door overheidsbeleid. Concreet valt aan drie vormen van sociale bescherming te denken: het pensioen (vanaf een gegeven pensioneringsleeftijd), kinderbijslag (voor kinderen tot een bepaalde leeftijd) en een on-

voorwaardelijk basisinkomen, zoals het door Philippe Van Parijs bepleite eurodividend.

Neem als voorbeeld een Europees basispensioen voor alle burgers van, zeg, 67 jaar en ouder. Stel dat dit pensioen, vergelijkbaar met de Nederlandse AOW, wordt gefinancierd uit een Europese heffing op het inkomen van alle Europese burgers (eventueel tot een bepaalde bovengrens) en wordt uitgekeerd in de vorm van een vast bedrag in euro's per maand. Dit zou neerkomen op een inkomenoverdracht van rijke naar arme landen en van 'jongere' naar meer vergrijsde lidstaten. Het beleid van nationale overheden zou hierop niet van invloed zijn, zodat er geen gevaar is van afwenteling van lasten op andere lidstaten. Ook het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik zou bij een basispensioen waarvoor men slechts aan één objectief criterium hoeft te voldoen (namelijk de leeftijd) klein zijn.

Een europensioen, eurokindergeld of eurodividend is wel mogelijk zonder inbreuk te maken op het nationale stelsel

Hetzelfde geldt in beginsel voor een vaste uitkering voor kinderen onder een bepaalde leeftijd, bijvoorbeeld achttien jaar. Deze zou neerkomen op een netto inkomenoverdracht van vergrijsde naar 'jongere' lidstaten. Uitgaande van een vast bedrag wordt er ook weer geld van rijke naar arme landen overgeheveld. Dit laatste geldt ook voor een kleine vaste onvoorwaardelijke uitkering voor alle ingezetenen van de EU. Een europensioen, eurokindergeld en eurodividend komen alle neer op een inkomenoverdracht van rijkere naar armere burgers in de EU. Doordat niettemin ook de rijkere burgers aanspraak maken op deze regelingen en de armere ingezetenen van rijke

landen tot de netto-ontvangers zouden behoren, valt hiervoor wellicht gemakkelijker maatschappelijke steun te krijgen dan voor regelingen die primair een overdracht van rijke naar arme landen zijn. Dit neemt niet weg dat dergelijke universele inkomensoverdrachten haaks staan op de tendens om aan sociale uitkeringen steeds meer voorwaarden te verbinden.

De tweede route naar een sociaal Europa blijkt dus ook vol obstakels en hindernissen. Als een (toenemend) deel van de sociale bescherming direct door 'Brussel' wordt geboden, zullen onvermijdelijk ook andere aspecten van het sociaaleconomisch beleid, met name het arbeidsmarktbeleid, door de EU worden gedicteerd. Dit betekent een vergaande overdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel. Men dient zich te realiseren dat er geen enkele garantie is dat een op EU-niveau vastgesteld sociaal beleid zou lijken op het huidige Nederlandse sociale beleid. Grotere gelijkheid tussen de burgers van de EU op het gebied van sociale rechten zou dus samen kunnen gaan met een geheel andere vormgeving van die rechten dan nu in Nederland het geval is. Alleen de invoering van een (relatief laag) europensioen, eurokindergeld of eurodividend is voorstelbaar zonder veel inbreuk te maken op nationale stelsels. Wie de route naar een Europese verzorgingsstaat wil inslaan, doet er dus het verstandigst aan deze zaken als eerste stap te bepleiten.

Versterking van de nationale soevereiniteit op sociaal gebied

Als zowel het formuleren van bindende minimumnormen als het garanderen van minimumrechten vanuit Brussel op veel bezwaren stuit, welke andere mogelijkheden zijn er dan nog om de sociale dimensie van Europa meer gewicht te geven? De resterende opties houden in dat de lidstaten voldoende ruimte behouden of meer ruimte krijgen om hun eigen sociale beleid vorm te geven. Dat wil zeggen dat sociaal beleid zowel formeel (*de jure*) als

materieel (*de facto*) de bevoegdheid blijft van nationale overheden. Enerzijds impliceert dit dat de EU zich *niet* in het sociale beleid van de lidstaten mengt, anderzijds dat zij hen wel in staat stelt om het door hen gewenste sociale beleid ten uitvoer te brengen.

Het eerste vereist vooral terughoudendheid van de EU op sociaal terrein. Het tweede kan echter betekenen dat de EU actief moet optreden om het sociale beleid van de lidstaten te ondersteunen, vooral als dit onder druk staat van ander, met name financieel-economisch Europees beleid.

Formeel is het sociale beleid momenteel een nationale aangelegenheid. Dit is ook een belangrijke reden waarom de genoemde open methode van coördinatie op sociaal gebied zich niet richt op de vormgeving, maar alleen op de doeleinden van het sociale beleid. Dit laat de lidstaten vrij om eigen keuzes te maken hoe de gemeenschappelijke doeleinden te realiseren. In het kader van de beoordeling van het economische beleid van de lidstaten (het zogenoemde Europese semester) doet de Europese Commissie echter ook aanbevelingen die zich uitstrekken tot het sociale domein.

Zo heeft de Commissie (formeel overigens de Europese Raad) Nederland in 2013 aanbevelingen gedaan op het terrein van de hervorming van het pensioenstelsel en het arbeidsmarktbeleid.²⁴ In het recente rapport van eurocommissaris Rehn worden aan diverse lidstaten aanbevelingen gedaan op het gebied van de loonontwikkeling en activerend arbeidsmarktbeleid.²⁵ Hoewel die aanbevelingen niet dwingend zijn, bemoeit de EU zich daarmee wel degelijk met beleidsterreinen waarop zij formeel geen competenties heeft. Bovendien worden die aanbevelingen vooral ingegeven door economische en niet of veel minder door sociale doelstellingen. Sluipenderwijs holt de EU daarmee toch de nationale autonomie op sociaal terrein uit. Het is zorgelijk dat hierover nauwelijks openlijke discussie plaatsvindt.

Het feitelijke vermogen van nationale overheden om een eigen sociaal beleid te voeren

wordt ook beperkt door andere effecten van de Europese integratie. Hierbij valt vooral te denken aan de druk die uitgaat van arbeidsmigratie. Het gaat dan niet zozeer om het beroep dat migranten op sociale zekerheid doen — dat is redelijk beperkt — maar wel om het ontduiken of ontwijken van de nationale (minimum)regels ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Minister Asscher sprak hierover enige tijd geleden zijn zorgen uit toen hij in een opinieartikel van 'Code Oranje' sprak.²⁶ Formeel zijn de nationale bevoegdheden op dit punt verreichend, zolang zij geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van arbeidskrachten. Niet alleen gelden in principe voor alle in Nederland werkzame werknemers het wettelijk minimumloon en andere wettelijke bepalingen. Dankzij het Nederlandse systeem van algemeenverbindendverklaring van cao's zijn de werkgevers in de meeste bedrijfstakken ook verplicht om arbeidsmigranten conform de cao te betalen.²⁷

Het probleem betreft hier dus niet zozeer de formele bevoegdheden, maar de feitelijke mogelijkheden om de naleving van nationale regels af te dwingen. Daarvoor is allereerst intensieve binnenlandse controle nodig. Het is dan ook zorgelijk dat het kabinet bezuinigt op de Inspectie SZW (waarin de voormalige Arbeidsinspectie is opgegaan) die daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk is. De aanpak van malafide, in andere lidstaten gevestigde uitzend- en detachingsbureaus die in Nederland arbeidskrachten tewerkstellen tegen voorwaarden die ver onder de Nederlandse minimumnomen liggen, vereist daarnaast informatie-uitwisseling en samenwerking met andere lidstaten. De EU zou daarin actiever een ondersteunende en coördinerende rol dienen te spelen.

Als het gaat om zelfstandige arbeidskrachten, zijn de nationale mogelijkheden echter beperkt. Zelfstandigen vallen immers per definitie niet onder wettelijke regels en cao-afspraken voor werknemers in loondienst. Dit geldt overigens net zo goed voor Nederlandse

zzp'ers, die, als gevolg van de economische crisis, soms bereid zijn te werken tegen tarieven die ver onder het minimum(uur)loon liggen. Het stelsel van geordende arbeidsverhoudingen kan onder druk komen te staan als bedrijven steeds vaker goedkope zelfstandigen inhuren. Er is geen eenvoudig antwoord op deze (potentiële) bedreiging.

Als er sprake is van schijnzelfstandigheid kan men dit proberen te bestrijden via intensieve controle. Op langere termijn lijkt de beste oplossing dat ook voor zelfstandigen een aantal wettelijke minimumeisen gaat gelden, zoals een plicht om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast zouden sociale partners in cao's afspraken kunnen maken over minimumtarieven bij het inhuren van zzp'ers. In dat geval is het essentieel dat die cao's algemeen verbindend worden verklaard, om te voorkomen dat bedrijven zich er gemakkelijk aan kunnen onttrekken.

Tot besluit

Versterking van de nationale soevereiniteit op het gebied van sociaal beleid en het beperken van Europese bemoeienis lijkt, paradoxaalwijs, de meest kansrijke manier om de sociale dimensie van Europa meer gewicht te geven. Het is echter de vraag of men deze optie als een stap op weg naar een sociaal Europa kan betitelen. Ze gaat immers uit van meer nadruk op het nationale belang en zal samengaan met blijvende en mogelijk zelfs groeiende divergentie in de sociale bescherming in de lidstaten. Van een gedeeld recht op sociale bescherming voor alle burgers in de EU is dan geen sprake.

Als tegelijkertijd het economische beleid van de Europese Unie (en de EMU) de armere lidstaten meer mogelijkheden biedt om zich economisch te ontwikkelen, zou deze optie op termijn niettemin kunnen bijdragen aan een sociaal Europa. Naarmate de welvaartsverschillen tussen de lidstaten kleiner worden, mag men immers verwachten dat de burgers

van de armere lidstaten van hun regeringen ook meer sociale rechten zullen vragen. Dit zal echter een lange weg zijn. Voorlopig zal de druk op de meer welvarende lidstaten als gevolg van (loon)concurrentie en arbeidsmigratie dan ook groot blijven, terwijl de kloof in sociale rechten tussen de armere en rijkere lidstaten maar heel langzaam zal worden overbrugd.

Deze benadering opent dan ook geen sprankelend vergezicht op een sociaal Europa

waarmee de sociaal-democratie zich kan onderscheiden van de eurosceptische partijen. Integendeel, 'eurofielen' zouden de sociaal-democratie in reactie hierop in de hoek van de populistische partijen kunnen plaatsen omdat ze voorrang geeft aan bescherming van de nationale verzorgingsstaat voor de 'eigen' burgers. Maar beter een realistisch verhaal dat door sommigen als populistisch wordt afgedaan dan een vage droom van een sociaal Europa dat nooit werkelijkheid zal worden.

Noten

- 1 Cornelissen, Marije & Vincent Hurkens (red.), *Tijd voor de inhaalslag. Ideeën voor een socialer Europa*, GroenLinks Europa 2013.
- 2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Naar een versterkte sociale dimensie van de Europese Unie*, Briefadvies. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag 2013.
- 3 FNV Europavisie. *Blijven bouwen aan een sociaal Europa* (concept), FNV 2013, p. 2.
- 4 Zie hierover veel uitgebreider: Vandenbroucke, Frank, *Europa: de sociale uitdaging. Oratie Den Uyl-leerstoel*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2012.
- 5 Vandenbroucke, Frank, *Europa: de sociale uitdaging. Oratie Den Uyl-leerstoel*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2012.
- 6 Bron: Eurostat.
- 7 Immers: 1,03⁶¹ = 6.
- 8 Vandenbroucke, Frank, Anton Hemerijck & Bruno Palier, *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, Brussel: Observatoire Social Européen 2011.
- 9 PvdA, *Voor een Europa dat werkt. Ontwerp-verkiezingsprogramma Europees Parlement*, 2013, p. 7.
- 10 Nolan, Brian, 'What use is "social investment"?', *Journal of European Social Policy* 23(5), 2013, pp. 459-468.
- 11 Europese Commissie, *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2013), p. 690. Europese Commissie, Brussel 2013.
- 12 Commissie-Melkert, *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen*, PvdA, Amsterdam 2013.
- 13 Deze mogelijkheid wordt gesuggereerd door het voorstel van de commissie-Melkert om aan de EMU-begrotingsnorm toe te voegen: 'met inachtneming van de doelstelling van het bereiken van volledige werkgelegenheid, geïndiceerd door een werkloosheidsniveau dat 5% of minder van de beroepsbevolking representeert' (commissie-Melkert, 2013, p. 19, noot 27).
- 14 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014; Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 15 Van Parijs, Philippe, 'Solidariteit binnen Europa', S&D 2012/7-8, pp. 74-82; Van Parijs, Philippe, 'The Euro-Dividend', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 16 Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.

- 17 PvdA, *Voor een Europa dat werkt. Ontwerp-verkiezingsprogramma Europees Parlement*, 2013, p. 9.
- 18 Zie Kremer, Monique, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, Boom/Lemma, Den Haag 2013.
- 19 Seeleib-Kaiser, Martin, 'What is the Social Dimension of the EU?', in: Grozelier, Anne-Marie, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe. Social Europe Report*, Hans Böckler Stiftung, European Trade Union Confederation, Friedrich Ebert Stiftung, IG Metall, Lasaire 2013.
- 20 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014.
- 21 Europese Commissie, *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM (2013) 690, Europese Commissie, Brussel 2013, pp. 11-12.
- 22 Krachtens art. 153 lid 4 van het verdrag van de EU hebben de lidstaten het recht 'om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen'.
- 23 Vandenbroucke, Frank, met Bart Vanhercke, 'A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack', *Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Friends of Europe/Observatoire Social Européen, Brussel 2014.
- 24 Europese Commissie, *Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017*, COM(2013) 369 final, Europese Commissie, Brussel 2013.
- 25 Europese Commissie, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM(2014) 150 final, Europese Commissie, Brussel 2014.
- 26 Asscher, Lodewijk & David Goodhart, 'Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', *de Volkskrant* 17 augustus 2013.
- 27 De Scandinavische landen zijn in dit opzicht kwetsbaarder doordat zij sterk op cao-afspraken rusten en geen algemeenverbindendverklaring en wettelijk minimumloon kennen die ook van toepassing zijn op werknemers die niet onder een cao vallen (vgl. de uitspraken van het Europese Hof in de Viking- en Laval-zaken).

Trans-Atlantische vrijhandelszone: een kans op meer regulering

De Verenigde Staten en Europese Unie onderhandelen over een trans-Atlantische vrijhandelszone. Een nog verdere liberalisatie van markten dreigt maar dat hoeft niet. De onderhandelingen bieden ook een kans om wereldwijd de bescherming van arbeid en milieu te reguleren.

FERDI DE VILLE

Centrum voor EU-Studies, Universiteit Gent

De trans-Atlantische vrijhandelsonderhandelingen (TTIP) zijn te weinig voorwerp van echt debat, zowel in Nederland als in België. Ook onder sociaal-democraten, voor wie dit een prioriteit zou moeten zijn. De huidige onderhandelingen zijn niet de eerste poging te spreken over een trans-Atlantische markt. Sinds begin jaren negentig, na de Koude Oorlog, zijn er om de paar jaar pogingen geweest om zulke gesprekken op te starten, om zo de relaties tussen de VS en de EU op een nieuwe, economische leest te schoeien. Die zijn telkens stukgelopen op een gebrek aan wil of interesse aan een van beide zijden van de Atlantische Oceaan.

Waarom is het deze keer dan wel gelukt? Omdat voorstanders in Brussel en Washington van de crisis in het westerse kapitalisme en de (daardoor nog snellere) opkomst van China gebruik hebben gemaakt om een vrijhandelszone als oplossing voor te stellen. Groei en werkgelegenheid zijn altijd de voordelen geweest waarmee voorstanders van vrij-

handel hun zaak verdedigden. Nieuwe buitenlandse markten bieden exportkansen voor de eigen bedrijven, en meer buitenlandse concurrentie zorgt ervoor dat in eigen land de middelen efficiënter worden ingezet, wat leidt tot meer groei, en dus meer banen, zo gaat de redenering ontleend aan de klassieke economie. Ook de Europese Commissie verdedigt haar vrijhandelsbeleid al lang op die manier.

Voor het TTIP worden grote (en misschien zal later blijken groteske) voorspellingen gemaakt. Het akkoord zou voor een extra jaarlijkse groei van 0,5% van het bruto binnenlands product zorgen, of omgerekend een extra € 545 aan koopkracht per modaal gezin (vanaf 2027, dat wordt dan meestal weer verzwegen). Dat, zo vertelt de Commissie steeds in dezelfde adem, zonder de begroting met één euro te bezwaren. In de langgerekte crisis waarin we nog steeds verkeren is dat natuurlijk een aantrekkelijk perspectief. Aan Amerikaanse zijde worden gelijkaardige voordelen voorspeld.

Een tweede motivatie, die meer 'off the record' wordt geuit, is om via het akkoord het westers economisch blok (of vermeende blok) te versterken om te vermijden dat China binnen de kortste keren de lakens uitdeelt in de internationale economie. Hoewel China begin dit jaar de VS voorbijstak als grootste handelsnatie ter wereld en volgens sommige voorspellingen binnen enkele jaren al de grootste economie zal worden, zijn de EU en de VS samen goed voor bijna de helft van het wereldwijde bbp en voor een derde van de wereldhandel. Als zij nu samen afspraken maken over de voorwaarden waaraan handel moet voldoen, dan is de rest van de wereld, inclusief China, verplicht te volgen. Hoe langer men daarmee wacht, hoe meer men de kans aan China geeft om de toekomstige spelregels te bepalen, zo gaat de redenering. De Europese Commissie stelt tegelijkertijd dat het akkoord wel tot mondiale regels zal leiden, maar dat de rest van de wereld, ook China, er economisch wel bij zal varen.

De vrijhandelszone moet voorkomen dat China de spelregels gaat dicteren

Voor sommige atlantici gaat het strategisch belang van dit akkoord voorbij het economische. Niet voor niets wordt er naar het TTIP wel eens verwezen als een 'economische NAVO'. Met een multipolaire, onzekere toekomst in het vooruitzicht, waarbij de VS ook nog eens het vizier naar Azië hebben verplaatst, zou het geopolitiek gezien onontbeerlijk zijn voor de EU om de banden met de VS aan te halen. De spanningen met Rusland van de voorbije weken zetten dit argument natuurlijk enorm kracht bij. Ook zou Amerikaans schaliegas Europa kunnen helpen minder energieafhankelijk te worden van Rusland, menen voorstanders.

Met dit discours is het toch gelukt om in de EU, en de VS, voldoende steun te vinden voor de start van de onderhandelingen. Al gebeurde dat, zeker in de EU, niet zonder slag of stoot. Inzake handelsbeleid zitten de lidstaten niet aan het EU-stuur, maar op de achterbank, vanwaar ze eventueel wel aan de handrem kunnen trekken. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om onderhandelingen voor te stellen en vervolgens ook te voeren, maar in nauw overleg met de lidstaten. Sinds het Verdrag van Lissabon moet ook het Europees Parlement zijn goedkeuring geven aan handelsakkoorden. Hoewel de Commissie deze instemming formeel niet nodig heeft om onderhandelingen te starten, is dat politiek gesproken wel zo, en geeft het Parlement net als de Raad van Ministers aan wat het van de onderhandelingen verwacht.

Niet alle lidstaten waren even enthousiast over het opstarten van onderhandelingen. Verwoede voorstanders zijn Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (waar Cameron met het TTIP de meerwaarde van een beperkte, liberale EU wil aantonen) en de Scandinavische en meeste Oost-Europese landen. Er zijn ook een paar stille twijfelaars, terwijl Frankrijk zijn scepsis niet onder stoelen of banken steekt. Door de politieke push op het hoogste niveau (Obama, Barroso en Van Rompuy lanceerden het idee in het najaar van 2011) was het voor Frankrijk echter onmogelijk om de onderhandelingen helemaal te dwarsbomen. Frankrijk heeft dan maar gezichtsverlies proberen te vermijden door te bepleiten dat audiovisuele diensten (vooral: films uit Hollywood) voorlopig geen voorwerp van de onderhandelingen zullen vormen, daarin gesteund door het Europees Parlement (en België).

Uiteindelijk werden de onderhandelingen gestart in juli 2013. Onder andere door het NSA-schandaal hebben de gesprekken tot nog toe een hobbelig parcours afgelegd. Vorige maand werd er een eerste balans opgemaakt, maar het is hoogst twijfelachtig of de onder-

handelingen voor het einde van dit jaar kunnen worden afgerond, zoals werd gehoopt aan beide zijden van de oceaan.

Grote baten zonder kosten: kan dat?

Kritische observatoren, andersglobalistische campagnegroepen als Corporate Europe Observatory en de vakbonden en milieu- en consumentenbeschermingsorganisaties twijfelen niet aan de voorgestelde economische baten, maar brengen naar voren dat hiervoor veel offers moeten worden gebracht. Europese bescherming van de werknemer, de volksgezondheid, de biodiversiteit en het leefmilieu zullen worden afgebouwd, vrezend zij.

Een andere angst is dat investeerders het recht zullen krijgen om wetten en beslissingen door overheden voor een internationale private rechtbank aan te vechten omdat die hun toekomstige winsten zouden kunnen verminderen (beter bekend als 'investor-to-state dispute settlement' of ISDS). Op die manier wordt de democratische beslissingsmacht aangetast.

De Europese Commissie is zich bewust van die kritiek en stelt telkens weer dat deze vrees ongegrond is. Europese regels zullen op geen enkele manier worden afgebouwd en democratische besluitvorming zal niet worden uitgehouden. Critici antwoorden dat we die geruststelling niet zomaar kunnen aanvaarden, aangezien de onderhandelingen zelf geheim zijn, alhoewel er ongezien veel over gecommuniceerd wordt door de Commissie, en zowel de schimmig geformuleerde 'regulatorische convergentie' als ISDS onderdeel vormt van de onderhandelingsagenda. Dat ondoorzichtige onderhandelingsproces, zowel tussen de EU en de VS als binnen de Unie, is trouwens op zich een van de andere voornaamste punten van kritiek vanuit verschillende hoeken. De kritiek heeft ertoe geleid dat Commissaris De Gucht een publieke raadpleging van drie maanden heeft afgekondigd over ISDS – die eind vorige maand startte – waarbij de onderhandelingen hierover worden opgeschort.

Het valt inderdaad niet te zeggen of de doemberichten van critici dat het TTIP ons ecologische, sociale en democratische model (verder) ten grave draagt, steek houden. Maar uit onderzoek dat ik naar de onderhandelingen voer blijkt dat in elk geval niet alle argumenten van de Commissie die voor het akkoord pleiten, tegelijk waar kunnen zijn.¹ Er is een incompatibiliteit tussen spectaculaire groeiëconomie, het ontwerpen van mondiale standaarden en het handhaven van sociale bescherming en milieubescherming en democratische beslissingsmacht.

Geen verdere liberalisatie van handel zonder bescherming van werknemers en milieu

Volgens de studie waarop de Commissie haar voorspellingen baseert, zijn de baten van het TTIP in grote mate afhankelijk van 'regulatorische convergentie': afspraken tussen de EU en de VS om allerlei regels over de kwaliteit van producten en diensten en de manier waarop ze worden geproduceerd gelijk te schakelen. Om tot de extra groei te komen die de Europese Commissie oppert, moet een vierde van alle 'niet-tarifaire barrières' tussen de EU en de VS worden weggewerkt. Maar omdat eigenlijk maar de helft van zulke belemmeringen onderhevig is aan beleidsinvloed (consumentenvoorkeur is dat bijvoorbeeld niet), gaat het eigenlijk om 50% van alle technische handelsbarrières die moeten worden verwijderd. Dat kan op twee manieren: of de EU en de VS spreken af om precies dezelfde regels te gebruiken (harmonisatie), of ze gaan ermee akkoord dat wanneer een product of proces aanvaard is aan de ene kant van de oceaan, dat ook meteen aan de andere zijde zo is (wederzijdse erkenning).

Harmonisatie is, op een aantal oncontroversiële uitzonderingen na, politiek niet realistisch: het zou betekenen dat voor een groot aantal producten en diensten de EU en de VS zich telkens akkoord verklaren dat een van hun beider regelgeving (of een internationale regel) superieur is en overgenomen kan worden. Wederzijdse erkenning is politiek minder gevoelig en bureaucratisch minder omslachtig. Het is dan ook de weg die de Commissie in haar uitingen aangeeft te zullen bewandelen. Maar daarin schuilt het gevaar.

Tenzij we menen dat regels in de EU en de VS niet verschillen in hun doelstellingen of beschermingsniveau, maar slechts om historische redenen variëren in de instrumenten waarmee men die probeert te bereiken (en voor een beperkt aantal gevallen is dat zo), betekent wederzijdse erkenning dat minder strenge regelgeving als equivalent wordt beschouwd. Dit zal wel degelijk leiden tot een 'race to the bottom': in een voor de rest volledig vrije markt zal de entiteit met strengere regelgeving zich moeten aanpassen aan de andere om verlies van concurrentievermogen (of van inkomen) te vermijden. Bovendien zal bilaterale wederzijdse erkenning handel tussen de EU en de VS wel vergemakkelijken (en zo zou de doelstelling van extra groei en banen wel kunnen worden bereikt), maar niet leiden tot het opstellen van 'mondiale regels'.

Dit toont aan dat we de Europese Commissie maar beter niet op haar woord kunnen geloven wanneer ze de hemel belooft door te stellen dat het akkoord én voor spectaculaire groei én voor mondiale standaarden zal zorgen, zónder de sociale, milieu- en consumentenbescherming en democratische beslissingsruimte aan te tasten.

De soep zal niet zo heet worden gegeten

Zoals het er nu naar uitziet vermoed ik dat het akkoord veel minder vergaand zal zijn dan aan beide zijden door sommigen wordt gehoopt en door anderen gevreesd. We moeten eerst nog zien of de onderhandelingen über-

haupt niet vastlopen op een van de vele mogelijke obstakels: naast audiovisuele diensten (die de Amerikanen toch op tafel zullen willen brengen) en ISDS, ook financiële diensten (hier is de EU de vragende partij, met steun van de sector aan beide zijden, maar vrezen de VS een afzwakking van hun Dodd-Frank-hervormingen), landbouw, genetisch gemanipuleerde organismen, het EU-voorzorgsbeginsel, overheidsaanbestedingen, dataprivacy, klimaat- en energiebeleid et cetera.

De tarieven zijn al laag aan beide zijden, het moet mogelijk zijn om over de afschaffing ervan een akkoord te bereiken. Maar zo'n miniakkoord levert ook minivoordelen op. Het wordt al een stuk moeilijker om afspraken te maken op het vlak van liberalisering van de handel in diensten en van overheidsaanbestedingen, die wat extra voordelen zullen opleveren. Dat is lastiger omdat zowel in de VS als in de EU het subfederale niveau sterke bevoegdheden heeft, en Amerikaanse staten niet automatisch gebonden zijn aan het handelsakkoord.

Zoals ik eerder schreef komen de meeste economische baten van regulatorische convergentie. In dat opzicht valt te verwachten dat men opteert voor een 'levend akkoord', waarbij men nu in eerste instantie een erg beperkt aantal afspraken maakt over de transparantie van regelgeving en waarbij fora worden opgezet waarin regulatoren in de toekomst moeten streven naar convergentie van zowel bestaande als toekomstige regelgeving. Hoe moeten sociaal-democraten zich hiertegenover opstellen?

Een sociaal-democratisch standpunt

Sociaal-democraten hebben een moeilijke verhouding met handelsbeleid. Internationalisme en openheid zitten in het sociaal-democratische DNA en dus zijn sociaal-democraten intuïtief ook voor economische internationale samenwerking en liberalisering. Bovendien kleeft aan protectionisme een reactionaire, nationalistische connotatie waarmee zij niet

willen worden geassocieerd. Maar ongereguleerde vrijhandel ondermijnt de sociale bescherming waar socialisten op nationaal niveau decennialang voor hebben gevochten. Arbeidswetgeving en sociale bescherming hebben als functie te vermijden dat werkgevers werknemers tegen elkaar kunnen laten opbieden om toch maar een baan te verwerven of te behouden. Maar als bedrijven ongehinderd hun activiteiten kunnen verhuizen naar landen waar wetgeving minder streng is en zij hun producten vanuit daar vrij op de markt kunnen brengen, dan wordt de nationale bescherming ondergraven. Sociaal-democraten moeten opletten dat antiprotectionisme niet gebruikt wordt om legitieme (sociale en ecologische) bescherming te ondermijnen.

Vanuit dat besef spreken sociaal-democraten al sinds de jaren negentig over de noodzaak van 'globalisering met een menselijk gezicht' of 'gereguleerde globalisering' en vragen ze om 'sociale clausules' in handelsakkoorden. De EU neemt tegenwoordig standaard een hoofdstuk 'duurzame ontwikkeling' op in handelsakkoorden, maar dat stelt niet erg veel voor en is ook niet afdwingbaar.

Het goede nieuws is: op dat vlak zijn de VS al verder. De VS nemen vrij ambitieuze sociale en ecologische normen op in hun vrijhandelsakkoorden en maken die ook afdwingbaar. Soms worden ze daarin tegengewerkt door de partnerlanden, zoals in de Trans-Pacific Partnership-onderhandelingen met twaalf landen rond de Stille Oceaan. Tegelijk hebben de VS natuurlijk zelf een aantal belangrijke sociale en milieuakkoorden niet geratificeerd, zoals fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie en het Kyoto-protocol voor het tegengaan van klimaatverandering, en ligt het niveau van sociale bescherming en milieubescherming in de VS over het algemeen lager dan in de EU.

Als de EU en de VS het serieus menen met hun claim dat handelsakkoorden ten dienste moeten staan aan duurzame ontwikkeling en tegelijk moeten bijdragen aan groei, fatsoenlijke banen en sociale en ecologische bescher-

ming, dan biedt het TTIP daar een perfecte gelegenheid toe. Sociaal-democraten moeten dan ook een offensieve campagne voeren ten opzichte van dit akkoord. Daarvoor moeten ze eigenlijk vooral de Commissie zeer strikt aan haar beloftes houden. Europese bescherming mag niet worden verlaagd, niet rechtstreeks, maar zeker ook niet indirect doordat er een trans-Atlantische markt zou komen met een ongelijk speelveld, waarbij Amerikaanse bedrijven die door minder lasten en regelgeving worden gehinderd, oneerlijk kunnen concurreren met Europese.

Het TTIP moet worden aangewend om de VS hun verantwoordelijkheden te laten opnemen in de bestrijding van klimaatverandering en in het garanderen en bevorderen van fundamentele sociale rechten. Het is dus niet een kwestie van de lat die de Commissie heeft gelegd naar beneden te halen — door allerlei uitzonderingen over specifieke zaken te bedingen — maar juist om die lat naar boven te halen.

Als zo'n progressief akkoord zou lukken, dan staan de EU en de VS samen inderdaad sterk om ook van de opkomende economieën te eisen dat ze, uiteraard naar gelang hun niveau van ontwikkeling, niet concurreren door lakse sociale regelgeving en lakse klimaat- en milieuregelgeving. Doen ze dat wel, dan kunnen ze uitgesloten worden van — of moeten een extra importbelasting betalen voor — toegang tot de trans-Atlantische markt, goed voor de helft van de wereldeconomie. Zonder die progressieve elementen, die inderdaad garanderen dat verdere liberalisering hand in hand gaat met sociale bescherming en milieubescherming, zouden sociaal-democraten niet akkoord moeten gaan met een trans-Atlantische markt.

Er bestaat in de wereld van vandaag geen gebrek aan geliberaliseerde markten, maar wel een gebrek aan regulering, rechtvaardige verdeling en bescherming van het milieu. Dat zou de les moeten zijn van de crises die we kennen. Deze ondubbelzinnige positie zou een centrale plaats moeten innemen in het

programma van de sociaal-democraten bij de Europese verkiezingen van mei.

Maar we mogen niet naïef zijn. De kans dat zo'n progressieve uitkomst wordt bereikt, is klein. De EU slaagt er immers intern nog niet eens in om sterke sociale afspraken te maken, en zet in het klimaat- en energiebeleid stappen terug. Het is ook veelzeggend dat de grootste

voorstanders van het TTIP (en de soevereiniteitsoverdracht die ermee gepaard gaat) vaak degenen zijn die anders roepen dat de EU niet bevoegd mag worden voor sociale en fiscale zaken. Dat toont de gevaarlijke, conservatieve motieven aan van sommigen bij dit akkoord.

Waakzaamheid is dan ook geboden. We moeten de lat zeer hoog blijven leggen.

Noot

- 1 Zie De Ville, F. & Siles-Brügge, G. (2013) 'The potential benefits of the EU-US free trade

deal may be much smaller than we have been led to believe', *LSE European Politics and Policy Blog*, <http://blogs.lse.ac.uk/euopp->

[blog/2013/12/23/the-potential-benefits-of-the-eu-us-free-trade-deal-may-be-much-smaller-than-we-have-been-led-to-believe/](http://blogs.lse.ac.uk/euopp-blog/2013/12/23/the-potential-benefits-of-the-eu-us-free-trade-deal-may-be-much-smaller-than-we-have-been-led-to-believe/).



Amsterdam, 19 maart 2014 — PvdA-uitslagenavond in Compagnie Theater.

GEMEENTERAADS- VERKIEZINGEN 2014

‘Vasthouden aan beginselen wordt slecht beloond’, zou Joop den Uyl gezegd hebben. Het uitruilen van beginselen is evenmin een vanzelfsprekende weg naar succes, zo laten de laatste gemeenteraadsverkiezingen zien.

Een perfecte storm, noemt **TOM VAN DER MEER** de vernietigende uitslag voor de PvdA. Maar deze moet ook weer niet gedramatiseerd worden. Regeren maakt nu eenmaal kwetsbaar, zeker als het met de inhoudelijke tegenpool gebeurt. Kiezers wisselen tegenwoordig makkelijker van partij dan van tandarts. Dat zij zich nu massaal van de PvdA hebben afgewend, wil niet zeggen dat de partij in de toekomst geen grote overwinning meer kan behalen.

Het is niet vanzelfsprekend meer waar de PvdA voor staat, vindt **MENNO HURENKAMP**. Een roos verliest dan al snel zijn symboliek. Ook **JACOB KNIPSCHER** verlangt naar vroeger, en beweent de teloorgang van het wethouders-socialisme van Floor Wibaut. **WIMAR BOLHUIS** zag hoe de PvdA kiezers verloor in Den Haag, niet zozeer aan D66, maar vooral aan de lokale partijen. Het verlies in de hofstad is zeker niet alleen te wijten aan de negatieve landelijke trend, blijkt uit zijn analyse.

Een perfecte storm

Het verlies van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen moet niet worden gedramatiseerd. Hard winnen of hard verliezen hoort er tegenwoordig gewoon bij voor grote en middelgrote partijen.

TOM VAN DER MEER

Universitair Hoofddocent Politicologie, Universiteit van Amsterdam

‘Het slechtste resultaat ooit’, zo omschreef Diederik Samsom de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart voor de PvdA. Dat was niet overdreven. De commentaren logen er niet om: ‘snoeiharde afstraffing’, ‘historische klap’, ‘mokerslag voor de sociaal-democraten’, ‘zwartste verkiezingsnacht uit de partijgeschiedenis’. Veel aandacht ging uit naar het forse verlies van de PvdA in de grote steden.

Traditionele rode bolwerken als Amsterdam zijn gevallen, terwijl de PvdA ook in Rotterdam, Den Haag en Utrecht van de troon werd gestoten. Lijsttrekkers Hilhorst (Amsterdam) en Karakus (Rotterdam) namen hun verantwoordelijkheid, zoals dat dan heet, en stapten op. Hoe bewonderenswaardig het ook mag zijn dat leiders zichzelf verantwoordelijk stellen voor het verlies, ik waag te betwijfelen dat de lijsttrekkers überhaupt veel invloed hebben gehad op de verkiezingsuitslag. Aan het verlies van de PvdA ligt een reeks structurele en strategische oorzaken ten grondslag.

In absolute aantallen was de electorale klap voor de PvdA in de grote steden inderdaad enorm. Maar was het verval werkelijk zoveel groter dan de landelijke trend? Landelijk viel de PvdA, bij een nagenoeg gelijke opkomst, terug van zo’n 16% van de stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 naar circa

10% in 2014.¹ Grofweg 38% van de netto-aanhang is dus verdwenen. Laten we dit vergelijken met de uitslagen in de vier grote steden. In Amsterdam viel de PvdA terug van 29,3% naar 18,4% van de stemmen (37% verlies), in Rotterdam van 28,9% naar 15,8% (circa 45% verlies), in Den Haag van 21,2% naar 12,4% (42% verlies) en in Utrecht van 18,7% naar 10,2% (circa 45% verlies). Er trekken dus juist in Amsterdam en Den Haag nauwelijks meer PvdA-kiezers weg dan in de rest van Nederland; dat aandeel is maar iets hoger in Rotterdam en Utrecht.

Het veelgehoorde idee dat het verlies zich vooral in de grote steden heeft gemanifesteerd heeft veel weg van scorebordjournalistiek. Weliswaar verloor de PvdA in de grote steden in absolute zin de meeste aanhang, maar relatief gezien was het verval niet eens zo veel sterker dan de algemene trend. Als alle lijsttrekkers zijn opgestapt die evenveel verloren als het landelijke gemiddelde, zal er inmiddels een gapend gat zijn geslagen in het partijkader.

De PvdA is in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vooral door een ondergrens heen gezakt, waardoor andere partijen er – vaak voor het eerst – de grootste konden worden. We kunnen hoogstens stellen dat de grote steden inderdaad geen rode bolwerken zijn,

Tom van der Meer *Een perfecte storm*

waar de kiezers ook tegen de trend in op de PvdA blijven stemmen. De vraag is in hoeverre dat de afgelopen decennia überhaupt nog het geval was. Het echte verhaal wordt niet gemaakt door de steden, maar door de structurele veranderingen van partijen en kiezers.

Aanhang is structureel volatiel

Al tijden daalt de aanhang van de klassieke grote drie partijen in Nederland. Die daling valt niet los te zien van de ontzuiling die in de jaren zestig inzette. Met het vervagen van de maatschappelijke zuilen raakten kiezers steeds lossier van de partij waar zij traditioneel uit religieuze of sociaaleconomische redenen op stemden.

Politologen als Peter Mair en Ruud Koole hebben beschreven hoe partijen zich hebben omgevormd van massapartijen via 'catch-all'-partijen naar kartelpartijen en moderne kaderpartijen waarbinnen de partijtop is gaan domineren. Verkiezingsprogramma's zijn in toenemende mate inwisselbaar: partijen hebben zich van hun ideologische veren ontdaan en trekken naar het politieke midden. Gelijktijdig nam de veranderlijkheid van kiezers toe: wisselde in de jaren zestig bij verkiezingen nog slechts zo'n 5% van de zetels van eigenaar, de laatste decennia ligt dat gemiddeld rond de 20%. Naar schatting verandert de helft van de kiezers weleens van partijvoorkeur.

Die veranderlijke kiezers zijn niet wispelturig, emotioneel of gek, zoals oud-politici en politiek commentatoren zo graag suggereren. In plaats daarvan doet de moderne, geëmancipeerde kiezer zijn democratische werk: kiezen uit een tamelijk stabiele keuzeset van twee of drie ideologisch soortgelijke partijen. Doordat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken, is er meer keuze, juist in het politieke midden. De veranderlijke kiezer treffen we dan ook vooral in dat politieke midden aan. Het zijn de middengroepen: middelbaar opgeleiden, de middeninkomens, de kiezers die zich tussen links en rechts plaatsen.

We moeten niet verwachten dat de structurele daling van de traditionele grote partijen gestaag zal doorgaan totdat zij nagenoeg verdwenen zullen zijn. De daling signaleert eerder een normalisering van de verhoudingen. Nederland verandert van een partijlandschap met tweeënhalve grote partijen naar een partijlandschap met vijf tot misschien wel zeven middelgrote partijen die elk afwisselend op de korte termijn kunnen pieken. Doordat hun aanhang niet langer vanzelfsprekend is, worden CDA, PvdA en VVD voor de geëmancipeerde kiezer gewoon een van vele middelgrote partijen. Alle partijen moeten er rekening mee houden dat hun aanhang structureel volatiel is, net zoals D66 ('het redelijke alternatief') al sinds zijn oprichting heeft moeten doen.

Uit panelonderzoek naar de stemintenties van deze kieskeurige kiezers blijkt dat vooral D66, de SP en GroenLinks met de PvdA concurreren. De PvdA zit daarmee in een spagaat: de partij probeert verschillende groepen kiezers bij elkaar te houden die door de concurrentie met enerzijds D66 en anderzijds de SP juist uit elkaar worden getrokken. Die spagaat maakt de PvdA kwetsbaar wanneer ze regeert. Overigens is het opvallend hoe weinig andere partijen met de PvdA concurreren. Hoewel de PVV zich bij monde van Tweede Kamerlid en partijideoloog Martin Bosma graag profileert als de opvolger van de partij van Drees, is de groei van de PVV sinds 2006 nauwelijks uit de PvdA gekomen. Het overgrote deel van de PVV-kiezers komt van rechts (VVD en CDA); een veel kleiner gedeelte twijfelt tussen PVV en SP. Maar ook het CDA is al sinds 2003 geen electorale rivaal meer van de PvdA. Er is bijna geen uitwisseling tussen de twee oude middenpartijen. Alleen D66 lijkt nog een middenpartij die aantrekkelijk is voor grote groepen kiezers aan zowel de linker- als de rechterzijde van het politieke spectrum.

Dit plaatst de PvdA voor nieuwe uitdagingen. Een eerste uitdaging is dat regeren partijen weliswaar in staat stelt hun programma uit te voeren, maar hen ook electoraal kwets-

Tom van der Meer *Een perfecte storm*

baar maakt. Na een regeerperiode riskeren coalitiepartijen electoraal verlies. Bij gemeenteraadsverkiezingen worden partijen niet alleen gestraft als ze nationaal meeregeren, maar ook als ze in het lokale bestuur zitten. De combinatie van beide — nationale en lokale bestuursverantwoordelijkheid — is nog schadelijker dan de som der delen, zo suggereert Nederlands onderzoek van politicologen Herman Lielieveldt en Ramon van der Does. Aan regeren kleeft dus een prijskaartje, vooral wanneer na verloop van tijd de glans van de nieuwe regering is verdwenen.

In het verleden golden die 'costs of government' vooral voor D66 ('regeren is halveren'). Regeren betekent immers keuzes maken, waarop kiezers wegtrekken naar andere partijen die — ongebonden door regeringsverantwoordelijkheid en compromissen — een redelijk alternatief kunnen bieden. In Nederland is

Zolang D66 zich inhoudelijk niet al te veel uitspreekt, blijft de partij electoraal buiten schot

het electorale prijskaartje de afgelopen decennia toegenomen. Partijen lijken steeds meer te worden afgerekend op hun (vermeende) prestaties. Met name linkse regeringspartijen worden bovendien gestraft wanneer de werkloosheid hoog is, zo toont recent onderzoek van Dassonneville en Lewis-Beck. Zo beschouwd was het uitgangspunt voor de PvdA — in een niet-meer-zo-nieuwe regering, in een tijd van hoge werkloosheid — bij voorbaat al niet bepaald rooskleurig. Bij de keuze in 2012 om te gaan regeren moet het nakende electorale verlies ingecalculeerd zijn.

De constructie met de VVD was bovendien toch al een gewaagde. Door samen te regeren

met de inhoudelijke tegenhanger op economisch gebied lukt het de PvdA maar moeilijk om zich op te stellen als de natuurlijke 'issue owner' van thema's als solidariteit en banen. Electoraal gezien is het veiliger om te regeren met de grootste electorale rivalen. Alleen heeft het linkse blok daar — in tegenstelling tot het rechterblok (CDA-LPF-VVD in 2002; CDA-VVD-D66 in 2003; VVD-PVV-CDA in 2010) — structureel te weinig zetels voor. Bovendien is links erg gefragmenteerd. Kortom, als de PvdA wil regeren — en dat wil de partij uiteraard — kan dat bijna nooit met de eigen electorale rivalen.

De uitsluiting van D66 in 2012 was in die zin een electoraal-strategische weeffout, die door de latere akkoorden niet is hersteld. Voor D66 was gedoogsteun een relatief veilige optie, omdat de partij samenwerkt met de grootste rivalen (PvdA en VVD) en D66-kiezers bij gebrek aan niet-regerende alternatieven minder snel wegtrekken. Bovendien draagt D66 ook nu geen regeringsverantwoordelijkheid, en wordt het dus nauwelijks afgerekend op het regeringsbeleid hoewel de partij het er naar eigen zeggen voor 80% mee eens is. De uitdaging voor D66 is dat het kiezers trekt uit zowel het linkse als het rechtse blok, als het redelijke alternatief voor de beide regeringspartijen. Zolang D66 zich inhoudelijk niet al te veel uitspreekt, blijft de partij van Pechtold electoraal buiten schot; anders riskeert het de vervreemding van in elk geval één helft van de aanhang. De komende jaren zal op lokaal niveau blijken of D66 deze strategie vol kan houden. Als grootste partij in Amsterdam, Den Haag en Utrecht zullen de democraten kleur moeten bekennen.

Een tweede uitdaging is de niet langer vanzelfsprekende opkomst bij verkiezingen. Zeker bij lokale verkiezingen heeft de PvdA last van de lage opkomst. Weliswaar bleken de opkomstvoorspellingen veel te pessimistisch (mogelijk doordat de peilingen fungeerden als 'self-denying prophecies'), maar de feitelijke opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen

Tom van der Meer *Een perfecte storm*

gen bleef bedroevend laag. Een lage opkomst vertekent de uitslag. Met name nieuwe en kwetsbare groepen – lager opgeleiden, jongeren, migranten en expats – laten het namelijk als eerste afweten. Politiek gezien zijn rechtse kiezers en kiezers die ontevreden zijn met het beleid het meest geneigd om te gaan stemmen. Deze ongelijkheid is vanuit democratisch oogpunt niet wenselijk, en voor linkse partijen als de PvdA zelfs schadelijk.

Wat is aan deze lage opkomst te doen? Politicologen hebben een scala aan oorzaken onderzocht. De minst ingrijpende en meest neutrale oplossing blijkt te zijn de verkiezingen te organiseren op een zondag, zoals in de meeste landen gebruikelijk is. Zelfs op de Krim werd het referendum op een zondag gehouden. Waarom we in Nederland stevast voor een doordeweekse werkdag kiezen, is eigenlijk onverklaarbaar. We zetten liever in op campagnes om burgers te overtuigen te gaan stemmen. Het lijkt een nobele oplossing, maar algemene 'get-out-the-vote'-campagnes vergroten over het algemeen de ongelijkheid: ze overtuigen vooral groepen die toch al de neiging hadden om te gaan stemmen. In Amsterdam werd eerder dit jaar fel gedebatteerd over de rol van de overheid: mocht die gericht groepen (jongeren, migranten, expats) benaderen om de opkomst te bevorderen? Vanuit democratisch oogpunt is dit evident de meest efficiënte methode, maar de facto zou vooral de PvdA daar het meeste voordeel van hebben. Anderzijds geeft de verkiezingsuitslag ook nu geen afspiegeling van de bevolking, en vergroten ongerichte opkomstbevorderende campagnes die vertekening.

Het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de UvA heeft samen met de afdeling O+S van de gemeente Amsterdam uitvoerig onderzoek gedaan naar het stemgedrag van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse of Antilliaanse migranten en hun nageslacht bij de recente gemeenteraadsverkiezingen. Hun onderzoek impliceert, zo stelt politoloog Floris Vermeulen, dat de PvdA in Amster-

dam niet langer de evidente 'Partij voor de Allochtonen' is. Onder degenen die hun stem uitbrachten bij de verkiezingen daalt de aanhang van de PvdA min of meer even sterk als onder alle andere groepen Amsterdammers. Wat belangrijker bleek: de opkomst onder deze migrantengroepen bleef ver achter. Volgens de puntschattingen in deze exitpolls bracht slechts 37% van de Turken, 26% van de Marokkanen en 27% van de Surinamers en Antillianen zijn stem uit. Voor de Turken en Marokkanen lijkt dat bovendien nog weer minder dan in 2010. Thuisblijvende kiezers werken in het nadeel van de PvdA.

Niet dramatiseren

De structurele veranderingen en de strategische uitdagingen zijn niet nieuw. Ze bleven echter door uiteenlopende omstandigheden lang verborgen. Pas in 2014 werd de nieuwe uitdaging voor de PvdA in volle omvang duidelijk. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 had de PvdA nog flink geprofiteerd van de oppositie tegen het meest gewantrouwde kabinet sinds tijden (Balkenende II/III) en het succes van partijleider Wouter Bos in de toenmalige peilingen (60 zetels). In 2010 viel het verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen mee doordat de PvdA een maand ervoor het kabinet had laten klappen op Afghanistan, wat de partij weer wat kleur op de wangen had gegeven.

Vergelijk dat eens met de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. De PvdA zat prominent in de regering, zonder alle serieuze electorale concurrenten, maar met de grote tegenpool VVD, met de naweeën van een grote recessie en medeverantwoordelijk voor grote bezuinigingen. Incidenten rond de PvdA in Amsterdam (de zoekgeraakte miljoenen) en Rotterdam (het rapport over de raadsleden in deelgemeente Feijenoord) zullen de uitgangspositie van de partij uiteraard niet geholpen hebben. Maar gezien de landelijke trend zullen zulke incidenten niet eens doorslaggevend zijn geweest.

Tom van der Meer *Een perfecte storm*

De gemeenteraadsverkiezingen hebben de PvdA met de neus op de feiten gedrukt. Hoe pijnlijk het ook is op de korte termijn, de PvdA moet het verlies ook niet dramatiseren. Kiezers hebben zich niet structureel van de PvdA afgewend. De onstuimige groei en krimp van de PvdA in de peilingen sinds 2002 zouden ons dat toch moeten hebben geleerd. De steun van kiezers is niet langer vanzelfsprekend, noch in de grote steden, noch in de rest van het land. De nieuwe realiteit is dat de PvdA is vervallen tot een van vele middelgrote partijen die elk op de korte termijn kunnen pieken of krimpen. Dat verlies in de grote steden, de zogenaamde val van de rode bolwerken, ze staan niet op zichzelf. Kiezers volgden de landelijke trend. Pieter Hilhorst had dat, blijkens zijn afscheidsspeech, goed door. Het belangrijkste verwijt dat hij zichzelf kon maken: 'Ik heb de landelijke trend niet kunnen keren.'

Meer lezen? Volg politicologisch weblog www.stukroodvlees.nl, waarin Nederlandse politicologen dagelijks vanuit academisch onderzoek hun licht laten schijnen over de actualiteit. Veel van de onderzoeken die ik in dit artikel aanhaal zijn eerder uitvoeriger besproken op dit weblog. Over de veranderlijkheid van kiezers en electorale rivalen, zie: Tom van der Meer et al. (2012) 'Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar veranderlijke kiezers in Nederland, 2006-2010', (<http://dare.uva.nl/document/476153>). Over de staat van de Nederlandse democratie en de structurele veranderingen zie: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.) (2011), 'Democratie Doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie' & 'Van afspiegelen naar afrekenen', Leiden University Press.

Noot

- 1 Deze daling is gebaseerd op de geschatte stemverhoudingen van 2014, en ligt dicht bij de

daling van het aantal raadszetels tussen 2010 en 2014. Door afrondingen kan het werkelijke landelijke percentage wat hoger of juist wat lager

liggen. De lokale uitslagen zijn gebaseerd op de gedetailleerde officiële rapportage in de vier grote steden.

Een roos is een roos is een roos

Als de gemeenteraadsverkiezingen iets duidelijk maakten, dan is het wel dat alleen hard werken niet genoeg is in een omgeving vol concurrenten. Meer eigen identiteit zou helpen.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

Van de Amerikaanse schrijfster Gertrude Stein (1874-1946) is de beroemde dichtregel: *Rose is a rose is a rose is a rose*. Het komt uit een voor mij verder tamelijk ondoordringbaar modernistisch vers, waarin de hele wereld voorbijkomt. Maar de strekking van die ene regel is duidelijk, zeker ook omdat de auteur deze zelf herhaaldelijk heeft toegelicht. Een roos is precies dat: een rode roos. Het ging haar erom de roos terug te veroveren op romantici die de roos als symbool voor de meest uiteenlopende verschijnselen waren gaan gebruiken: liefde, dood, leven, de absolute schoonheid. De dichteres wil zeggen: alles is wat het is, en niet iets anders.

Alles is wat het is. De hele PvdA is de afgelopen maanden prijzenswaardig onvermoeibaar in de weer geweest met het uitdelen van rode rozen. Het moeten er honderdduizenden zijn geweest. Toch was het resultaat ongekend slecht. Even wat ruwe cijfers: van de 12 miljoen stemgerechtigden nam de helft de moeite om te komen. Daarvan stemde 10% PvdA: 600.000 stemmen leverden 800 gemeenteraadszetels op. Dat maakt dus zo'n 750 stemmen per zetel, een aantal contacten dat makkelijk in één iPhone past. Het is dus alleen haar harde kern die de PvdA steunde, de kennissen en familieleden van de actieve politici die bereid waren om de roos te nemen voor wat deze niet was. Het zijn cijfers uit de losse pols, maar het

beeld van de PvdA als partij door en voor politici dringt zich op.

Anderhalf miljoen mensen die in 2012 nog PvdA stemden hebben nu gezegd: een roos is een roos is een roos is een roos. Een roos is een bloem, geen middel om gebroken beloften mee goed te maken of om mensen om de tuin te leiden, dankuwel. Misschien duurt de economische crisis inmiddels inderdaad te lang voor veel mensen, zoals de top van de PvdA zelf ter verklaring voor het grote verlies aandroeg. Maar het kan ook zijn dat de kiezers die thuisbleven of naar een andere partij overstapten teleurgesteld zijn over de regeringscoalitie met de VVD. De verkiezingsstrijd voor het parlement ging immers tussen links en rechts, maar het resultaat was een regering van links én rechts die ook nog eens zonder slag of stoot, zonder symbolische strijd geformeerd werd.

Of misschien zijn de thuisblijvers en afhakers teleurgesteld door de manier waarop PvdA-leider Diederik Samsom het kabinetsbelang verdedigt. Afspraak is afspraak en stabiliteit boven alles, stelt Samsom wanneer het regeerakkoord ongekend hard blijkt voor bepaalde groepen mensen. Want er zijn de laatste jaren al genoeg kabinetscrises geweest, nu moet een regering weer eens de rit uitzitten. Een verdedigbaar standpunt, maar veel mensen kijken met verbazing toe hoe de PvdA om-

Menno Hurenkamp *Een roos is een roos is een roos is een roos*

springt met bijvoorbeeld de hervorming van de bijstand. Als dat solidariteit nieuwe stijl is, dan hoeft het voor hen niet. Of misschien zijn de kiezers die thuisbleven of overstapten verbolgen over de manier waarop de PvdA met haar eigen vereniging omspringt, waar leden-raden en congressen niet veel meer dan applausmachines mogen zijn. Of haakten de kiezers af vanwege de incidenten die zich bij de PvdA meer dan bij andere partijen leken op te stapelen, van geld dat (tijdelijk) zoek was tot konkelende en ronselende lokale's. Het is allemaal voer voor politicologen, om later eens op terug te komen. Hier blijf ik nog maar even bij de roos.

Ooit had de PvdA allerlei vanzelfsprekende kenmerken: links van het midden, groot, begaan met de wereld en met migranten, machtig in het lokale bestuur, beheerder van de verzorgingsstaat, voor denkers én doeners, voor vakbond en universiteit. In *Een boterham met tevredenheid* (1972) leverde Abram de Swaan de verbeterde variant van het bijvoeglijk naamwoord 'vanzelfsprekend': vanzelf-zwijgend. Dat woord benadert beter het beeld van de roos waar de sociaal-democraten altijd mee leurd: een sterk romantisch maar effectief plaatje van een ideologie waarin allerlei zaken niet ter discussie stonden.

In rap tempo is afscheid genomen van de vanzelfzwijgheden achter de roos. Deels ongewild: geen enkele middenpartij in Nederland is zijn bestaan nog zeker sinds de versplintering van het electoraat na 1994. Reductio ad absurdum ligt altijd om de hoek, zoals het CDA al eerder ontdekte. Maar de internationale kroonjuwelen zette de PvdA zelf in de etalage, door ontwikkelingssamenwerking niet meer als systeemkritiek maar als handelsbevordering te beschouwen, door pas nadat andere partijen voor waren gegaan plots bij vlagen zeer kritisch over Europa en immigranten te worden. Zoals eerder al de kapitalismekritiek in de wachtkamer was gezet, met de omarming van de Derde Weg. De laatste jaren kwam daarbij dat in termen van sociale zekerheid de na-

druk steeds meer verschoof naar 'zelf doen' en 'eigen kracht', lovenswaardige pogingen tot moderne emancipatie die echter van het trotse vlaggenschip verzorgingsstaat steeds meer een besmet zorgenkindje maakten.

Nu, na maart 2014, moet daar voor de PvdA aan toegevoegd worden dat met het verlies van de macht in de grote steden het wethou-

Links van het midden is nog altijd een grote groep kiezers te porren voor 'echte sociaal-democratie'

derssocialisme verdwenen is. En dat op de vaak als vanzelfsprekend beschouwde stedelijke migrantenstem geen aanspraak meer kan worden gemaakt. Wie weet hoe goed het de steden zal doen dat ze eens op een andere manier kunnen proberen te besturen – na jaren eens een keer zonder de sociaal-democraten? Maar voor de PvdA betekent het verlies van zulke gezichtsbepalende zekerheden wéér een tik voor het zelfvertrouwen. Tot voor kort kon men zeggen: best mogelijk dat regeren-derwijs het een en ander spaak loopt in het Haagse, maar we besturen toch ook maar mooi jaar in jaar uit al die wijken en steden waar mensen écht de handen uit de mouwen steken, en daar maken we het verschil. Wie zegt dat een regeringspartij altijd de tussentijdse lokale verkiezingen verliest en dat er dus niet zoveel aan de hand is, heeft dit keer ongelijk. De knauw is ongekend.

Maar een donkere wolk heeft zilveren lijnen: als je alleen nog op je vrienden en kennissen een beroep kunt doen, is het misschien wel makkelijker om weer wat vanzelfzwijgheden te grondvesten. Wat is de sociaal-democratie als zij geen maatschappelijk gedragen bestuursstrategie is om nationale en

Menno Hurenkamp *Een roos is een roos is een roos is een roos*

internationale ongelijkheid te bestrijden? Een retorische vraag. De echte vraag is: hoe voor die strategie plek te verwerven in een politieke arena waar een extreem-rechtse partij als de PVV zich druk maakt om linkse verworvenheden als de verzorgingstehuizen, en waar permanent drie progressieve concurrenten (D66, SP, GroenLinks) klaarstaan om nét wat radicaler en dus aansprekender dan de PvdA of juist nét wat gematigder en dus verantwoordelijker dan de PvdA te opereren? Vorm geven aan een eigen profiel in die omgeving is al moeilijk genoeg, en nagenoeg ondoenlijk in de huidige coalitie met marktliberalen.

De tijd schreeuwt er wel om: om gezag dat niet individuen tot arbeidzaamheid oproept maar ondernemingen tot het bieden van goed werk dwingt; om maatschappelijke instellingen als scholen en universiteiten en zorginstellingen die niet door efficiency en schaalvergroting maar door de ambitie tot verheffing en verbinding gedreven worden; om bestaanszekerheid die niet het product van eigen handigheid is, maar van gedeelde verantwoordelijkheid; om een staat die door sociaal-democraten getuchtigd wordt wanneer deze zich het leven van de burgers binnenknaagt.

Een roos is een roos is een roos is een roos: alles is wat het is. Dat schrijft ook de filosoof Isaiah Berlin in zijn beroemde essay over positieve en negatieve vrijheid: 'Everything is what it is: liberty is liberty, not equality or fairness or justice or culture'. Juist terwijl het klassieke liberalisme door rechts naar de knoppen geholpen werd door alle vragen tussen leven en dood, liefde en lust, kinderopvang en verzorgingsflat te benaderen met de leidraad dat de mens een dier is dat spullen koopt, haakte links in de jaren negentig aan bij het liberale

verlangen naar vrijheid, in de verwachting daarmee ook de gelijkheid te dienen. 'We have no problem with people getting filthy rich', heette het in de kringen rond Tony Blair. Maar vrijheid is geen gelijkheid, geen eerlijkheid, geen rechtvaardigheid. De combinatie van minder regels voor bedrijven en meer controle voor burgers heeft van het hedendaagse liberalisme geen aantrekkelijk maatschappijmodel gemaakt.

Links van het midden is nog altijd een grote groep kiezers te porren voor 'echte sociaal-democratie', met een gezonde afkeer van de markt én van de staat, maar ook met een duidelijk idee over wat eerlijk is en wat niet. Of het de PvdA de komende tijd zal lukken die groep ook aan te spreken hangt af van de economie, maar ook van de wil onder sociaal-democraten om meer te zijn dan mensen die met rozen willen goedmaken wat met beleid niet is gelukt.

Om de financiële meevallers die komen zó bij mensen te doen landen dat ze ook voelen als werk van de sociaal-democratie — en niet van bijvoorbeeld D66 — vraagt om een waardegeladen programma dat voelt als eigendom van velen. Maar wanneer de PvdA als vereniging verder inkrimpt tot een organisatie die als hoofdtaak heeft bij tijd en wijle lokale of nationale politici van applaus te voorzien, en die als politieke partij geen punt meer maakt van bijvoorbeeld machtsverschillen tussen illegale werknemers, tijdelijke werknemers, reguliere werknemers en werkgevers, of de machtsverschillen tussen mensen met Nederlandse paspoorten en mensen met Nederlandse voorouders, dan valt dat nog te bezien. Dan moeten ook het toeval en blunderende directe tegenstanders helpen het echec van maart 2014 goed te maken.

In memoriam: het wethouderssocialisme van Floor Wibaut 1914–2014

Honderd jaar geleden werd Floor Wibaut wethouder in Amsterdam; een geschiedenis om trots op te zijn. Maar het wethouderssocialisme ligt aan diggelen. In Amsterdam kwam nog geen 49% van de stemgerechtigden opdagen en werd niet de PvdA maar D66 de grootste partij.

JACOB P. KNIPSCHER

Adviseur van lokale overheden

'Job Cohen kondigt vertrek aan als oud-partijleider PvdA', zo luidde de kop in een landelijke ochtendkrant eind maart 2014. Wat de krant niet vermeldde is dat ook tal van lokale oud-partijleiders de pijp aan Maarten hebben gegeven: Walter Etty, Hans Simons, Lodewijk Asscher, Peter van Heemst, Peter Noordanus – zij allen bedankten als lokaal oud-partijleider vanuit hun gevoel medeverantwoordelijk te zijn voor de zware nederlaag van de sociaaldemocraten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014. Die informatie is wel te vinden in een voorlopige versie van een uiterst vertrouwelijk rapport dat in opdracht van het bestuur van de PvdA is opgesteld en waarvan een kopie in het bezit van dit maandblad is.

Inderdaad, het is weer zover. Bij de grote drie nederlagen van de PvdA in de afgelopen twaalf jaar – de landelijke verkiezingen van 2002 en 2006 en de Europese verkiezingen van 2009 – werden commissies ingesteld onder

leiding van ervaren politici die tekenden voor buitengewoon kritische rapporten. Margreeth de Boer met *De kaasstolp aan diggelen* (2002), Ruud Vreeman met *De scherven opgeveegd* (2006) en Sharon Dijkema met een titelloze brief aan de leden van de PvdA (2009). Het zijn pleisters voor politieke wonden met weinig geneeskundige kracht. Waarom? Niet omdat de analyses ernstig tekortschieten of omdat er geen verstandige aanbevelingen worden gedaan. Maar omdat de PvdA uiteindelijk niet bereid is de consequenties uit de gemaakte analyses te trekken. Zoals de politicoloog Philip van Praag in 2007 al schreef: 'Het lerend vermogen van de partij, die al sinds 1994 bezig is haar campagnes te professionaliseren, is bedroevend laag.' De partijleiding houdt niet van achteromkijken, en heeft liever als motto: 'We moeten ons niet in de put laten praten.'

En nu dan toch maar weer opnieuw een commissie. In de luwte van de nucleaire top en het bezoek van Barack Obama aan Neder-

Jacob P. Knipscheer *In memoriam: het wethouderssocialisme van Floor Wibaut 1914–2014*

land stelde het partijbestuur ongemerkt een commissie in met de opdracht de oorzaken van het dramatisch verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen te analyseren en met aanbevelingen voor verbetering te komen. Hans Spekman reisde persoonlijk naar Barcelona om Peter Rehwinkel – ervaringsdeskundige en expert op het gebied van lokale rampen – te vragen de commissie voor te zitten. De voorlopige rapportage lijkt een antwoord op de oproep van voormalig wethouder en Eerste Kamerlid Adri Duivesteijn, die met klem heeft gevraagd om een fundamentele bezinning op het verkiezingsresultaat. Het partijbestuur heeft met zeer gemengde gevoelens van het concept kennis genomen. Sommigen spraken van een ‘brilljante analyse’, anderen van ‘een prul, de sociaal-democratie onwaardig’. Voorzitter Spekman acht het concept niet rijp voor publicatie; mogelijk komen de bevindingen van de commissie helemaal niet naar buiten.

Dat zou jammer zijn. Daarom maakt S&D de belangrijkste resultaten bekend van het rapport van de commissie, dat de werktitel draagt *Na de locale dreun*, om als aanzet voor de discussie in een breder partijverband te dienen. Daarbij maak ik gebruik van de conclusies, die als stellingen zijn geformuleerd. De commissie baseerde zich op onderzoeksresultaten van enkele gespecialiseerde onderzoeksbureaus en electorale onderzoekers, alsmede op interviews met een beperkt aantal lokale hoofdrolspelers en experts. Wat ging er mis en wat moet er gedaan worden?

1. De landelijke politiek

Net als in Frankrijk bij de gemeenteraadsverkiezingen van 23 maart hebben de sociaal-democraten in Nederland de wrange vruchten geplukt van een impopulaire regering waarvan zij deel uitmaken. De gemakkelijke overgave aan een coalitie met de VVD, de onbevredigende formatie, de ongelukkige keuze bij enkele belangrijke kabinetsposten, de rol van

Samsom als verkrampte waakhond van het kabinetsbeleid in plaats van zelfstandig strateeg in de Tweede Kamer, een onvoldoende overtuigende Tweede Kamerfractie en een kabinetsbeleid dat – vergelijkbaar met dat van de Franse socialisten – maar weinig bijdraagt aan de weg uit de economische crisis hebben hun uitstraling op de PvdA niet gemist.

Het woonakkoord, van groot lokaal belang, is voor de eigen achterban moeilijk uit te leggen. In het bijzonder wordt de gecombineerde operatie van massieve bezuiniging, bestuurlijke hervorming en decentralisatie van belangrijke onderdelen van de verzorgingsstaat in dit tempo als onverantwoord gezien. De lokale democratie dreigt eronder te bezwijken. De kwaliteit van voorzieningen kan onvoldoende worden gegarandeerd, veel wordt bovendien afgewenteld op de individuele burger. De participatiesamenleving wordt niet gevoeld als onderdeel van het sociaal-democratisch programma maar als een door bezuinigingsdrift en liberale ideologie opgedrongen koerswijziging. De PvdA wordt vooral gezien als vertegenwoordiger van maatregelen, niet van mensen. Op haar kernwaarden wordt zij onvoldoende vertrouwd.

2. De overschatting van de campagne

De landelijke verkiezingscampagne van 2012 gecombineerd met het relatieve succes van de vroegtijdige verkiezingen eind 2013 in Leeuwarden hebben de illusie gewekt dat slechte peilingen en een ongunstige beoordeling van de PvdA altijd kunnen worden omgebogen in goede verkiezingsresultaten door middel van massieve, uitgekende en professioneel geleide campagnes. De gemeenteraadsverkiezingen van 2014 hebben laten zien dat ondanks de enorme inzet van vrijwilligers en rozen, en ondanks een ongekend aantal face-to-face-contacten de campagneleiding de stemming onder de kiezers niet goed heeft gevoeld.

Jacob P. Knipscheer *In memoriam: het wethouderssocialisme van Floor Wibaut 1914–2014*

De intuïtie liet Diederik Samsom — zoals Wouter Bos in 2006 — kennelijk in de steek. De nationalisering van de campagne bleek voorts geen succes. De grote winnaar is het anti-systeemsentiment geworden. Lokale partijen deden het opnieuw beter.

3. De lokale component

Het is een misverstand te denken dat alleen de impopulariteit van de landelijke politiek een schaduw over deze verkiezingen heeft geworpen. Ook op lokaal niveau schoot de PvdA tekort. In belangrijke steden kwam zij met weinig overtuigende lijsttrekkers, die in sommige gevallen minder stemmen behaalden dan de nummers twee. Er waren de affaires, van Amersfoort tot Rotterdam. Er waren de interne conflicten, zoals in Groningen.

Vaak was onvoldoende helder wat de programmatische inzet van de PvdA was. Wat stond er op het spel? Onduidelijk was met welke boodschap de partij de kiezers wilde mobiliseren. In een aantal gevallen was de inzet weinig overtuigend en eerder negatief, zoals in Amsterdam ('tegen de tweedeling'), dan kapitaliserend op wat bereikt is. De betekenis van deze verkiezingen voor de toekomst van de steden en plattelandsgemeenten, inclusief de grote decentralisatie die op stapel staat, kwam niet uit de verf.

4. Onvoldoende geïnvesteerd in het wethouderssocialisme

Het gebrekkige lokale profiel is mede veroorzaakt door onvoldoende investering in een sociaal-democratisch perspectief op de gemeentepolitiek. De gemeente is altijd een belangrijk ankerpunt en voorpost van sociaal-democratische politiek geweest. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen doen enerzijds de betekenis van de grote steden toenemen, dreigen anderzijds bepaalde landelijke gebieden op achterstand te zetten. In de afgelopen periode heeft de PvdA echter noch

in programmatische noch in personele zin voldoende gewicht aan het gemeentelijk belang gehecht. Zij dreigt het contact met de traditie van het wethouderssocialisme te verliezen.

5. Opnieuw: de spagaat

In de studie van de WBS over de verkiezingen van 2006, *Verloren slag*, wordt gewezen op de electorale spagaat waarin de PvdA is terechtgekomen. De raadsverkiezingen van 2014 bevestigen deze analyse. Er is een krachtenveld ontstaan van enerzijds hoger opgeleide kiezers die de toekomst met optimisme tegemoetzien en zich sterk oriënteren op de nieuwe Europese en mondiale werkelijkheid, en anderzijds lager opgeleide kiezers die zich vooral zorgen maken over hun toekomst en die van hun kinderen, en zich meer oriënteren op een nabije wereld.

Binnen centrum-links manifesteert zich deze scheidslijn ook. De PvdA bevindt zich precies op de breuklijn en dreigt vermalen te worden in dit krachtenveld. Inmiddels zijn ook de kiezers met een migrantenachtergrond in de grote steden sterk verdeeld geraakt. In Amsterdam koos een aanzienlijk kleiner deel dan in 2010 nog voor de PvdA. Voor een groot aantal steden is de ontploffingstheorie van D66 nu werkelijkheid geworden, alleen op een andere manier dan de democraten voor ogen stond: zij hebben het oude stelsel opgeblazen door zelf de grootste te worden.

6. De betekenis van het verlies

De impact van het verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen moet niet onderschat worden. Wat het positieve of negatieve effect is voor de steden en plattelandsgemeenten waar de positie van de PvdA sterk is afgekalfd zal de komende periode zichtbaar worden. Maar voor de sociaal-democratie betekent het verlies in haar klassieke bolwerken, de grote steden en het rode noorden, een aanzienlijke

Jacob P. Knipscheer *In memoriam: het wethouderssocialisme van Floor Wibaut 1914–2014*

aantasting van haar maatschappelijke worteling en machtsbasis.

De uitslag in Amsterdam is wat dat betreft zeer verontrustend. De enorme versnippering van het politieke landschap maakt bovendien het besturen van de gemeente, juist in een tijd waarin enorm veel nieuwe taken op haar afkomen, alleen maar moeilijker. Het hoge aandeel thuisblijvers zet voorts de democratische legitimiteit van de gemeentepolitiek onder druk op een moment dat de positie van de gemeenteraad vanuit velerlei kant als bijzonder zwak wordt gekenschetst.

7. Wat te doen?

Volhardend volhouden in het beleid van de huidige coalitie en hopen 'op het wijken van de crisis' voldoen niet als antwoord op dit verkiezingsresultaat. De partij zou er goed aan doen de programmatische koers en politieke rolverdeling op nationaal (en Europees) niveau op langere termijn te heroverwegen. Maar de uitslag van de gemeenteraadsverkie-

zingen vragen ook om een nieuw perspectief van sociaal-democratische gemeentepolitiek: een 'wethouderssocialisme 2.0'. Daarbij gaat het om de plaats van de gemeentepolitiek, een actueel sociaal-democratisch program, een sterke personele bezetting, mogelijke samenwerking van progressieve partijen en vooral: een versterking van het democratisch gehalte van de gemeente, inclusief een duidelijke opvatting over de rol van politici en burger, gemeenteraad en regio.

Tot zover de conclusies uit de voorlopige versie van *Na de locale dreun*. Dit jaar is het honderd jaar geleden dat Floor Wibaut wethouder werd in Amsterdam. Voor de hoofdstad alle reden voor een feestje, zeker nu net een nieuwe, mooie biografie over de 'machtige' is verschenen van de hand van Herman de Liagre Böhl. Voor de PvdA is het ook een moment van kritische bezinning. Luidt 2014 het einde van het wethouderssocialisme in de hoofdstad – en elders – in of hervindt de sociaal-democratie het elan van haar gemeentepolitieke traditie?

Hoe de PvdA Den Haag verloor

De PvdA en VVD verloren in Den Haag nog sterker dan de landelijke trend. De stemmen gingen niet en masse naar D66 (dat de afgelopen jaren in het college van B&W zat), maar opvallend vaak naar Haagse Stadspartij en Groep De Mos.

WIMAR BOLHUIS

Econoom, bestuurskundige, sociaal psycholoog en kandidaat-raadslid bij de Haagse gemeenteraadsverkiezingen voor de PvdA

De gemeenteraadsverkiezingen zijn landelijk dramatisch verlopen voor de Partij van de Arbeid. De partij neemt afscheid van honderden raadszetels en wethouderposities ten opzichte van de verkiezingen onder leiderschap van Wouter Bos. Waar de partij in de afgelopen vier jaar de grootste was in tien van de twintig grootste gemeenten, behoudt ze deze positie nu alleen nog in Eindhoven.

Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Groningen, Enschede, Apeldoorn, Haarlem, Amersfoort en Arnhem gingen allemaal naar D66. Deze uitslag, 'die voor het grootste deel is terug te voeren op het landelijk tanende vertrouwen in de PvdA', bracht partijleider Diederik Samsom ertoe per e-mail zijn 'welgemeende excuses' aan te bieden aan de leden van de PvdA.¹ Waarmee Samsom terecht niet kon nalaten te benadrukken dat er ook lokale componenten zijn geweest die het verlies in sommige plaatsen groter maakten.

In Den Haag, één van de G4-steden, ging de partij van tien naar zes zetels, ondanks de grootste campagne ooit als men kijkt naar het aantal vrijwilligers en rozen en de inzet van drukmateriaal en sociale media. Een verlies van (ruim) 40%.² Meer dan de landelijke trend, maar vergelijkbaar met de andere G4-steden.

Politiek leider in de hoofdstad Pieter Hilhorst, stapte op. Hetzelfde deed de politiek leider in de havenstad, Hamit Karakus. Als wethouders voelden zij zich verantwoordelijk voor het beleid waarop de Partij van de Arbeid, naast de landelijke trend, in hun steden was afgestraft. De politiek leiders en wethouders in de hofstad, Rabin Baldewsingh, en de domstad, Gilbert Isabella, blijven. Gelet op de zware negatieve landelijke component in het verlies en de wens naar politiek-bestuurlijke stabiliteit is dat begrijpelijk, gelet op het hoger dan gemiddelde verlies in Den Haag en (vooral) Utrecht en de collegedeelname van de afgelopen vier jaar toch opvallend.

Den Haag wijkt af

In Den Haag heeft er een politieke aardverschuiving plaatsgevonden. En aan de opkomst kan het niet gelegen hebben: deze nam slechts licht af van 52,90% in 2010 naar 51,34% in 2014.³ Wat is er dan wel gebeurd? Meest opvallend is dat de verkiezingsuitslag niet goed aansluit op het landelijke beeld waar D66, CU en SGP als 'gedogers' (of meest geliefde oppositie) van het minderheidskabinet Rutte-Asscher flink winnen.

Wimar Bolhuis *Hoe de PvdA Den Haag verloor*

Hoewel D66 twee zetels won en in Den Haag de grootste partij werd, kreeg de partij onder leiding van wethouder Ingrid van Engelshoven 'slechts' 33% meer stemmen, van zes naar acht zetels. Ter vergelijking: in Amsterdam ging D66 van zeven naar veertien zetels, in Rotterdam van vier naar zes en in Utrecht van negen naar dertien. Landelijk groeide D66 bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen van 534 zetels naar ruim 800 zetels. Vreemd om te zeggen met een lokale verkiezingswinst, maar D66 heeft het in Den Haag niet zo geweldig gedaan.

Tel daarbij op dat de PvdA en VVD in Den Haag veel sterker verloren, respectievelijk 40% en 43% (uitgaande van het aantal zetels), dan de landelijke trend van hun partijen en men ziet dat er naast de landelijke trend wel significante lokale factoren moeten zijn geweest die de verkiezingsuitslag bepaalden. Voor de collegepartijen PvdA, VVD en D66 kan het niet anders dan

dat de deelname aan het stadsbestuur in de periode 2010-2014 een negatief effect op hun verkiezingsuitslag op 19 maart had.

Daarom zijn complimenten op de plaats voor het CDA, waar de populaire wethouder Karsten Klein en de lange uitgebalanceerde kandidatenlijst waarschijnlijk hebben geleid tot een bescheiden winst van tweeduizend (voorkeur)stemmen – onvoldoende voor zetelwinst. De combinatie ChristenUnie-SGP met lijsttrekker Pieter Grinwis won in Den Haag één zetel. Een knappe prestatie, maar niet buitengewoon omdat de combinatie CU-SGP in 2010 niet meedeed. Er was dus (al) een latente achterban die nu wel op de partijen van hun voorkeur kon stemmen. Aan de andere kant hebben CU-SGP en CDA elkaar bij deze verkiezingen beconcurrereerd, maar dit moet vooral een drukkend effect op de CDA-stemmen hebben gehad. Dat maakt de uitslag van het CDA alleen maar knapper.

Tabel 1 De uitslag van de Haagse gemeenteraadsverkiezingen in 2014 afgezet tegen de uitslagen in 2010

Politieke partijen in Den Haag	Zetels 2014	Zetels 2010	Verskil nominaal	Verskil (op basis van zetels)
PvdA	6	10	-4	-40%
PVV	7	8	-1	-13%
VVD	4	7	-3	-43%
D66	8	6	2	33%
GroenLinks	2	3	-1	-33%
CDA	3	3	0	0%
Haagse Stadspartij	5	2	3	150%
SP	2	2	0	0%
Politieke Partij Scheveningen	0	1	-1	-100%
Partij voor de Dieren	1	1	0	0%
Islam Democraten	2	1	1	100%
ChristenUnie-SGP	1	0	1	100%
Groep De Mos/Ouderenpartij	3	0	3	300%
Partij van de Eenheid	1	1	0	0%

Wimar Bolhuis *Hoe de PvdA Den Haag verloor*

Winst op lokale actiethema's

De afwijking van de landelijke trend wordt versterkt omdat de echte winnaars zowel qua nominale als procentuele winst de Haagse Stadspartij (HSP) – met de ervaren lijsttrekker Joris Wijsmuller – en de Groep De Mos/Ouderenpartij – met de ex-PVV-er Richard de Mos – zijn. Zij krijgen er samen zes zetels bij, al was De Mos in de vorige periode natuurlijk al gekozen voor de PVV en kreeg zijn partij eigenlijk een zetel 'cadeau' van de Politieke Partij Scheveningen (PPS). Lijsttrekker van PPS Agnes Kamstra riep haar achterban op 16 maart op om de Groep De Mos/Ouderenpartij te stemmen. PPS zou volgens de laatste peiling geen zetel halen.

De verklaring dat het PvdA-verlies wordt veroorzaakt doordat de allochtone kiezer in Den Haag wegliep, lijkt niet te worden gesteund

door de statistieken. De islamitische partijen Islam Democraten en Partij van de Eenheid haalden samen drie zetels; slechts één zetel meer dan in 2010. Dit verklaart maar heel beperkt het totale PvdA-verlies van 17.055 stemmen.

Tabel 2 geeft een goed beeld hoe de PvdA verloor. Het laat de wijken zien waar het aandeel stemmen in procentpunten het hardst kelderde, harder dan het gemiddelde van 8,8 procentpunt. Interessant is dat dit niet enkel de achterstandswijken in Den Haag betreft, de PvdA verloor ook bovengemiddeld in verschillende gegoede wijken. Natuurlijk ging een deel van de stemmen naar de landelijke 'gedogers' D66 en CU-SGP (samen 5,8 procentpunt), maar deze gingen vooral naar de lokale partijen HSP en De Mos (samen 10 procentpunt) en een klein deel naar de islamitische partij Islam Democraten (4,5 procentpunt).

Tabel 2 De grootste PvdA-verlieswijken (meer dan gemiddeld 8,8 procentpunt verlies) in 2014 (procentpunten verschil ten opzichte van het stemmenaandeel in de wijk bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010).

Wijk	Autochtoon*	Koopwoning	PvdA	D66	SGP/CU	HSP	De Mos	Islam Dem
Groente- en Fruitmarkt	13,5	40,3	-23,0	5,7	1,0	0,5	6,1	17,1
Schildersbuurt	13,5	40,3	-20,9	5,6	0,6	2,1	2,1	6,8
Transvaalkwartier	8,1	31,7	-20,1	5,2	0,8	0,4	1,9	12,4
Bouwlust/Vrederust	35,0	23,4	-14,3	2,8	2,0	1,9	8,3	5,3
Laakkwartier en Spoorwijk	27,7	39,1	-11,9	4,3	2,2	2,7	4,2	1,1
Morgenstond	40,1	24,1	-11,8	3,5	2,4	3,2	10,2	3,3
Regentessekwartier	49,7	39,2	-11,5	1,7	1,6	13,6	2,7	0,3
Moerwijk	31,3	17,9	-10,8	3,8	1,0	2,0	6,5	2,5
Rustenburg en Oostbroek	39,0	63,1	-10,6	3,4	3,7	4,1	8,6	3,4
Stationsbuurt	34,8	15,8	-10,6	6,5	2,0	5,6	1,7	1,4
Valkenboskwartier	50,9	52,2	-10,5	2,2	2,2	10,3	3,2	-0,5
Loosduinen	72,2	48,3	-8,8	1,9	2,8	5,3	13,0	0,7
Gemiddeld	34,7	36,3	-13,7	3,9	1,9	4,3	5,7	4,5

* Persoon van wie de beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het land waar men zelf is geboren.

Wimar Bolhuis *Hoe de PvdA Den Haag verloor*

De Islam Democraten én D66 (!) wonnen in wijken met weinig autochtonen; hier zullen de onvrede over het kabinet-Rutte-Asscher en de stijgende werkloosheid en armoede de doorslag hebben gegeven. De HSP won in autochtone wijken met relatief veel koopwoningen in de buurt van het (Zuider)strand, de Groep De Mos in autochtone wijken met minder koopwoningen en rondom het Zuiderpark.

Het is natuurlijk niet gezegd dat de extra stemmen voor de lokale partijen, voor D66 en de Islam Democraten van de PvdA en VVD komen; misschien kwamen er wel veel meer stemmers voor andere partijen opdagen dan gebruikelijk, waardoor het PvdA- en VVD-wijkaandeel relatief erg sterk kromp. Daarom ook een analyse op basis van stemmenverlies in plaats van wijkaandeelverlies. De PvdA verloor in Den Haag ruim 40% van haar stemmen. In welke wijken verloor de partij meer dan 40% van de stemmen ten opzichte van 2010, hoe zien deze wijken eruit, en welke partijen wonnen er?

Tabel 3 geeft een goed overzicht. Verrassend genoeg verspringt het beeld dat ontstond uit tabel 2. De PvdA heeft veel stemmen verloren in wijken met een relatief hoog aandeel autochtonen en koopwoningen: de midden- en bovenklasse in Den Haag. Deze groep kent ook een stabiele hoge opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Interessant genoeg profiteert D66 in deze wijken niet echt. D66 neemt de 'allochtone stem' over, maar de 'autochtone stem' is naar de HSP en De Mos gegaan. De autochtone middenklasse zag in deze partijen klaarblijkelijk een nieuwe optie, die sociaal-cultureel niet zo ver ging als de PVV.

Overduidelijk heeft het college van B&W waar D66 in zat de afgelopen vier jaar de klas-sieke 'Hagenaar' en 'Hagenees' van zich vervreemd. Er lijkt op inhoudelijke, lokale gronden te zijn gestemd. Kijkende naar de buurten gaat het dan om het Spuiforum, Scheveningen, het Zuiderstrand en de Laan van Meerdervoort. Dieper in het centrum lijkt de landelijke teleurstelling in Samsom en de onvrede over het kabinet-Rutte-Asscher (werkloosheid en

armoede) de doorslag te geven en stapten velen (tijdelijk) over naar D66 of de Islam Democraten. Wellicht kwamen ook minder PvdA-stemmers opdagen.

Wat kunnen we voorzichtig concluderen uit bovenstaande cijfers? Het lijkt erop dat de Haagse PvdA de verkiezingen in 2014 deels verloor omdat zij de autochtone midden- en bovenklasse kwijtraakte aan HSP, De Mos en

Het college van B&W, waar ook D66 in zat, heeft de Hagenaar van zich vervreemd

wellicht CU-SGP. Deze groep lijkt zich op inhoudelijke gronden te hebben afgekeerd van de collegepartijen PvdA, VVD en D66. Een significant deel van het verlies kan worden herleid naar optreden van het college van B&W in 2010-2014 waarvoor de PvdA drie wethouders (Marnix Norder, Henk Kool en Rabin Baldewsingh) leverde en de tienkoppige⁴ raadsfractie onder leiding van oud-Tweede Kamervoorzitter Jeltje van Nieuwenhoven.⁵

De vraag is hoe groot deze lokale verliescomponent voor de PvdA is geweest. Er vertrokken natuurlijk ook kiezers naar de HSP, De Mos en CU-SGP uit onvrede over het kabinet-Rutte/Asscher. Anderzijds moet de Haagse PvdA hebben geprofiteerd van de 'tweestrijd' met de PVV en de historisch grote campagne. Zonder de uitspraak van Wilders op 12 maart dat hij een stad wilde met 'als het even kan wat minder Marokkanen' was het verlies waarschijnlijk groter dan vier zetels geweest.

De komende vier jaar

Het lijkt duidelijk dat de onvrede over het VVD/PvdA-kabinet Rutte II de grootste oor-

Wimar Bolhuis *Hoe de PvdA Den Haag verloor*

zaak is van het PvdA-verlies in Den Haag. Maar uit de uitslag blijkt ook dat de partijen PvdA, VVD en D66, die naast het CDA de basis van het Haagse college van B&W vormden, (potentiële) stemmen hebben verloren door impopulaire beleidskeuzes in de afgelopen vier jaar. Belangrijkste iconen van het stadsbestuur die de bewoners van de stad (en de PvdA-fractie en -afdeling) hebben verdeeld zijn het Spuiforum, de hoogbouw (en zweefbrug) op Scheveningen, het vermeende verlies van het 'stille'

Zuiderstrand en de kap van de bomen op de Laan van Meerdervoort. Het zijn grote projecten waarvan blijkt dat de (relatief welgestelde autochtone) inwoners er de noodzaak niet van inzagen, terwijl er wel vaak tegen een miljoenenprijs Haagse historie verdween of nieuwe symbolen bij kwamen. Dit is een les die getrokken moet worden uit de afgelopen vier jaar, ook door VVD en D66.

Voor de Haagse PvdA was het frustrerend dat vooral wethouders Marnix Norder en

Tabel 3 De grootste PvdA-verlieswijken (meer 40% stemmenverlies) in 2014 (procentueel verschil ten opzichte van het aantal stemmen in de wijk bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010).

Wijk	Autochtoon	Koopwoning	PvdA	D66	CU/SGP	HSP	De Mos	Islam Dem
Leyenburg	68,7%	63,1%	-59,5	6,8	18,7	100,4	60,5	122,9
Zorgvliet	59,4%	53,5%	-58,8	-7,5	0,4	115,3	1,3	-100,0
Willemspark	54,4%	32,9%	-54,0	32,1	1,6	195,2	1,3	0,0
Transvaalkwartier	8,1%	31,7%	-53,1	93,8	4,1	16,7	9,0	63,8
Zeeheldenkwartier	53,1%	37,3%	-49,5	8,5	5,6	129,7	10,6	-18,9
Vruchtenbuurt	76,5%	77,8%	-47,3	-4,4	11,5	249,8	21,6	16,7
Schildersbuurt	8,7%	18,2%	-46,6	144,5	7,0	127,2	22,8	60,2
Bouwlust/Vrederust	35,0%	23,4%	-45,9	47,1	16,5	107,8	67,2	135,7
Groente- en Fruitmarkt	13,5%	40,3%	-45,1	157,1	1,2	62,5	7,7	179,6
Scheveningen	72,4%	49,6%	-44,6	4,1	29,8	217,3	53,7	-15,0
Waldeck	70,5%	45,4%	-44,4	12,5	17,9	168,6	98,1	-18,4
Benoordenhout	62,9%	70,3%	-43,4	20,8	9,2	418,0	10,8	0,7
Loosduinen	72,2%	48,3%	-42,4	35,8	24,9	189,7	115,5	154,8
Rustenburg en Oostbroek	39,0%	63,1%	-42,1	57,3	17,5	150,4	40,6	61,5
Laakkwartier en Spoorwijk	27,7%	39,1%	-41,5	43,8	22,1	93,5	42,1	16,1
Archipelbuurt	59,9%	53,0%	-41,4	-12,7	3,7	144,4	4,9	150,0
Regentessekwartier	49,7%	39,2%	-41,3	22,6	6,0	226,6	10,4	23,2
Valkenboskwartier	50,9%	52,2%	-41,1	15,9	16,5	150,4	24,3	-17,9
Mariahoeve en Marlot	54,1%	39,7%	-41,1	34,8	17,2	231,9	30,7	31,0
Bohemen, Meer en Bos	75,9%	67,0%	-40,4	12,8	18,9	212,8	321,0	60,0
Morgenstond	40,1%	24,1%	-40,8	59,0	15,0	166,9	65,1	124,3
Gemiddeld	50,1%	46,2%	-45,9	37,4	12,6	165,5	48,5	49,1

Wimar Bolhuis *Hoe de PvdA Den Haag verloor*

Henk Kool de afgelopen periode veel negatieve media-aandacht ontvingen voor het uitvoeren van collegebesluiten. De partij werd constant neergezet als een regenteske bestuurderspartij die geen rekening hield met de gevoelens in de stad en grote bedragen uitgaf aan onnodige bouwprojecten en verre reizen in een tijd van werkloosheid en bezuinigingen.

Er ligt een grote uitdaging voor de nieuwe zeskoppige PvdA-fractie om de komende vier jaar het tegendeel te bewijzen en de beeldvor-

ming te verbeteren. De Haagse PvdA moet sensitiever worden – beter luisteren naar bewoners – en flexibeler, nu gebleken is dat meerdere afdelingsbijeenkomsten en algemene ledenvergaderingen de stemming van de stad onvoldoende in de partij lieten doordringen.

De PvdA in Den Haag moet proberen het vertrouwen terug te winnen van de autochtone midden- en bovenklasse, waarvan een deel op basis van lokale beleidsinhoud lijkt te zijn overgestapt naar de HSP en De Mos.

Noten

- 1 E-mail 'Over de verkiezingen en hoe verder' van Diederik Samsom aan de leden op 23 maart 2014.
- 2 Om precies te zijn verloor de PvdA in 2014 meer stemmen, namelijk 40,8%. Men ging van 41.760 stemmen in 2010 naar 24.705 stemmen in 2014.
- 3 De 'Uitslag per partij' op www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/gemeente-

[raad/to/Definitieve-uitslag-gemeenteraadsverkiezingen-1.htm](http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/gemeente-raad/to/Definitieve-uitslag-gemeenteraadsverkiezingen-1.htm).

- 4 In juli 2013 ging de PvdA-raadsfractie naar negen personen omdat het raadslid Mustafa Ockuoglu besloot zelfstandig verder te gaan. In de aanloop naar de verkiezingen op 19 maart 2014 sloot hij zich bij GroenLinks, kwam op 2 op hun kieslijst en werd gekozen voor een nieuwe raadsperiode.
- 5 Hierbij de aantekening dat

het natuurlijk ook mogelijk is dat kiezers uit teleurstelling met het kabinet-Rutte-Asscher overstapten naar lokale partijen. Dit valt niet direct uit de statistieken af te lezen. Aan de andere kant zullen kiezers in Den Haag ondanks hun onvrede met de lokale PvdA toch op de PvdA gestemd hebben wegens het gevoel van een 'tweestrijd' met de PVV en de enorme campagne-inzet.



Joop den Uyl en Dries van Agt tijdens een debat in de Tweede Kamer in de jaren zeventig.

HEIMWEE NAAR HET CDA (van vroeger)

Wie kijkt naar de recente ideologische herbronningsoefeningen van het CDA en van de PvdA, ziet dat de twee partijen veel overeenkomsten hebben: meer samenleving en minder markt, vernieuwing van het maatschappelijk middenveld, eerherstel van gelijkheid en mededogen als cruciale waarden. Een agenda voor een sociale participatiesamenleving zou zo gemaakt moeten zijn. Maar de overeenkomsten komen nu niet zo goed uit de verf, eigenlijk vooral doordat de vroegere middenpartijen PvdA en CDA met vele andere partijen moeten concurreren om kiezers die zich niet makkelijk laten binden.

Is die trend te keren, door bijvoorbeeld uitdrukkelijker te zoeken naar sociaal-democratische en christen-democratische samenwerking? Dat is de vraag die **RENÉ CUPERUS** en **BERT UMMELEN** opwerpen in 'Terug naar domineesland', en daarop gaan ook **RIEN FRAANJE** van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, de publicist **MARCEL TEN HOOVEN** en de historici **PETER VAN DAM** en **JAMES KENNEDY** in op de volgende bladzijden.

Op donderdag 17 april debatteren de auteurs met elkaar bij 'S&D aan tafel'. Wilt u daarbij zijn? Meldt u zich dan aan via info@wbs.nl.

Terug naar domineesland

Het politieke midden lijkt vermorzeld, wat rest is een terugverlangen naar de tijd toen PvdA en CDA het land verbonden, al gingen ze daarbij vaak ook rollend over straat. Zou een vernieuwde samenwerking tussen sociaal-democraten en christen-democraten nog tot de mogelijkheden behoren?

RENÉ CUPERUS & BERT UMMELLEN

Medewerker van de Wiardi Beckman Stichting respectievelijk publicist

Dit keer klopten de peilingen. De PvdA heeft bij de gemeenteraadsverkiezingen een enorme dreun gekregen, niet in de laatste plaats in haar bastions: de grote steden en het Rode Noorden. De lastige meerfrontenoorlog die de partij moest voeren tegen Leefbaar Rotterdam in Rotterdam, tegen D66 in Amsterdam, tegen de SP in de provincie Groningen en de PVV in Den Haag — en dit alles in de slagschaduw van een neopaars bezuinigings- en hervormingskabinet — is haar niet goed gekomen. Om het zacht uit te drukken. Het is een dramatische uitslag.

Het is nog te vroeg voor een doorwrochte analyse van oorzaken en achtergronden. De opnieuw zorgwekkende opkomst (53,8%) zal een rol hebben gespeeld. En uiteraard de impopulariteit van Rutte II, waarin de PvdA als junior partner maatregelen steunt die voor de achterban moeilijk te verteren zijn. Het vertrouwenscijfer van de eigen kiezers voor deelname aan dit kabinet was al geruime tijd uiterst laag. De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen heeft dat beeld bevestigd. Je kunt je hart vasthouden voor de aanstaande Europese verkiezingen.

De coalitie van de politieke antipoden van het midden — VVD en PvdA — begint voor de

PvdA een hachelijk avontuur te worden. Ze dreigt zichzelf, meer dan de VVD, kapot te regeren. Economisch herstel moet de wind terug in de zeilen brengen. Intussen is er nauwelijks verweer tegen het verwijt van neoliberale verzaking van de eigen waarden en principes. Dit terwijl Samsom & Spekman nu juist garant leken te staan voor een zekere 'back to the roots' herbronning, na de al te liberale en pragmatische jaren negentig. Van die postliberale herbronning is weinig te merken. Het is deel van de ontgoocheling.

Opnieuw is gebleken dat PvdA en VVD geen gelukkig huwelijk vormen. Zo'n coalitie van campagnevijanden is en blijft moeilijk herkenbaar voor beider achterban, voor zover er in de huidige politiek nog van achterban gesproken kan worden. Dat het CDA op centrum-rechts vervangen lijkt door de VVD is voor de PvdA, voor de sociaal-democratie, geen goed nieuws. Het is slecht nieuws voor het verkommerde politieke midden, dat in Nederland, zoals in heel Europa, hevig tegenspel krijgt van 'populistische' flankpartijen die zich ter linkerzijde en ter rechterzijde afzetten tegen zijn aanpassingspolitiek.

In de Nederlandse politiek zet zich een tegenstelling vast tussen wat de politicoloog

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

Peter Mair ‘responsible’ versus ‘responsive’ partijen heeft genoemd. Bestuurderspartijen versus onderbuikpartijen, regeringspartijen versus oppositionele flankpartijen. Als de krimpende bestuurspartijen gedwongen worden om ‘één pot nat’ te zijn en het verschil alleen gemaakt wordt door partijen die geen regeringsverantwoordelijkheid nastreven, dan is dat niet goed voor de democratie en de keuzevrijheid in de democratie.

In deze constellatie dreigt een voortgaande erosie van de verschillen tussen de oude middenpartijen, verschillen die in een globaliserende wereld, onder druk van neoliberale, technocratische tendensen, toch al lastig zijn te articuleren. Een ‘end of ideology’-partij als D66 is uitdrukking van die erosie en kapitaliseert er tegelijk op. Maar een redelijk alternatief voor de brugfunctie in de samenleving die sociaal-christen-democratie altijd vervulden heeft de partij van Pechtold niet te bieden. Ze organiseert het (groeierende) hoogopgeleide, maatschappelijk weerbare en wendbare volksdeel. Laagopgeleide, maatschappelijk kwetsbare mensen hebben er weinig te zoeken. Als partij voor ‘white urban professionals only’ is D66 in feite een flankpartij in het politieke centrum.

Terwijl PvdA en VVD in hun hybride coalitie zuchten onder de last van de verwachtingen van hun kiezers, vaart ook het CDA een koers die voor de achterban vreemd moet aandoen. De partij verloochent haar bestuurlijke degelijkheid en betrouwbaarheid door als een SP *light* overal nee tegen te zeggen, en vaart, op jacht naar de verhuisde kiezers, een zeer conservatieve economische koers.

Postliberale agenda

Je hoeft geen profeet te zijn om te zien dat de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen een omslagmoment is, een nieuw inkeermoment. Op langere termijn (maar die termijn zou veel korter kunnen zijn dan we nu denken) is een samenwerking tussen VVD en PvdA niet vruchtbaar. Zoals een ingezonden brieven-

schrijver eenvoudig maar raak schreef in de krant: de VVD wordt daar te links van voor haar achterban; de PvdA wordt er te rechts van en ook ongeloofwaardig in de ogen van haar achterban. Ze kunnen dus maar beter geen verstandshuwelijken sluiten, zeker niet in complexe crisistijd.

Het betekent ook dat CDA en PvdA zich met terugwerkende kracht rot moeten schamen voor hun altijd zo moeizame onderlinge samenwerking, waarbij vaak persoonlijke erger-

Als partij voor ‘white urban professionals only’ is D66 in feite een flankpartij in het politieke centrum

nis het succes van programmatische nabijheid in de wielen rijdt. De oplossing voor het ongemak in het midden, voor het ontmanen van elkaars programmatische identiteit en geloofwaardigheid, is het ontwikkelen van aanpassingsalternatieven. Gevraagd: scenario’s voor een hervorming van Nederland langs de lijnen van de ideologische driehoek van markt, staat en samenleving. Om het ontwrichtende populisme te keren is een postliberale agenda nodig die marktsamenleving en doorgesloten individualisme beoogt te redresseren.

Middenpartijen moeten een keus forceren: tussen individualisme en communitarisme, tussen markt, staat en samenleving. Daarvoor is een centrum-linkse politiek-maatschappelijke coalitie onontbeerlijk. Cruciaal daarvoor, zo betogen wij in deze bijdrage, is een hernieuwde samenwerking tussen PvdA en CDA (al dan niet aangevuld met GroenLinks, ChristenUnie en SP).

Recente ideologische herbronningsoefeningen binnen CDA en PvdA laten zien dat dit ook helemaal geen onlogische zet is. Er is over-

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

lap genoeg. Ook electoraal is er genoeg verlangen naar postliberalisme om deze koers in te zetten. De agenda voor zo'n coalitie: minder markt en meer samenleving, vernieuwing van het maatschappelijk middenveld, een niet-liberale vormgeving van de participatie-samenleving, voorbij eigen verantwoordelijkheid, vernieuwing van democratische structuren en eerherstel voor gelijkheid en mededogen als maatschappelijke waarden.

Een van de auteurs van dit artikel schreef onder de vorige Paarse coalitie een polemische bijdrage in dit blad: *Heimwee naar het CDA*. Nu onder het neopaarse kabinet-Rutte II wordt er weer een heimwee naar het CDA over ons vaardig, zij het heimwee naar het CDA van voorheen. Niet het CDA van 'koopman' Buma, die het alleen maar heeft over lastenverlaging en een kleinere overheid (de taal van de Amerikaanse Tea Party), maar het CDA van de 'dominees' Peetoom en Hirsch Ballin. Wij hebben heimwee naar het CDA van de normen en waarden, het CDA van de verantwoordelijke samenleving, de samenlevingspartij van het midden.

In Nederland was er altijd een mooie gespannen verhouding tussen dominee en koopman. Die dominee is in de afgelopen decennia vrijwel helemaal weggefallen. CDA en PvdA moeten hem weer terugbrengen, willen ze recht doen aan hun waarden en traditie. Het mag ook een pastoor zijn, als die zich laat inspireren door de nieuwe paus.

De christen-democratie van de Rabobank

Als 'rivaliserende bondgenoten' gaven 'rooms' en 'rood' vorm aan de naoorlogse samenleving. Kunnen christen- en sociaal-democraten opnieuw de handen ineenslaan nu hun erfenis, de 'klassieke verzorgingsstaat', op de schop gaat? Het idee van een 'sociaal kapitalisme', van een sociale markteconomie, dat hen ooit bond moet worden heroverd, de 'civil society' opnieuw opgebouwd als tegenwicht tegen een doorgeslagen marktdenken dat

mensen ongelukkig maakt en de samenleving ongelijk en unfair.

Bij alle verschillen vertonen sociaal-democratie en christen-democratie in hun naoorlogse geschiedenis een opmerkelijke verwantschap: op jaren van gezamenlijke op- en uitbouw van de verzorgingsstaat (1945-1980) zijn jaren van gezamenlijke verloochening ervan (1990 tot nu) gevolgd. Zou ook sprake kunnen zijn van een toekomstige verwantschap nu de urgente taak wacht inhoud te geven aan een 'participatiesamenleving'?

'Ik vind het opmerkelijk: de analyses van *Van waarde* en *Kiezen en verbinden* hebben andere bewoordingen, maar liggen heel dicht bij elkaar.' Dat schreef CDA-voorzitter Ruth Peetoom in haar commentaar op het Van waarde-project. De twee oude volkspartijen hadden hun kompas afgestoft en, warempel, de naalden van hun 'ideologische herbronning' wazen in dezelfde richting.

Het klopt: heel moeilijk is het niet om uit de recente heroriënteringen van PvdA en CDA een grof bestek voor een sociale participatiesamenleving te halen. Tegelijk tekent zich echter nog een verwantschap tussen beide partijen af, één die niet meteen een vlot begin van de werkzaamheden belooft: de PvdA in haar regeerrol en het CDA in zijn oppositierol lijken maar weinig op de partijen die zich presenteren in *Van waarde* en *Kiezen en verbinden*.

De PvdA zit gevangen in het liberale frame waarin ze zichzelf in de jaren negentig heeft geperst en waaraan haar aanhang, zoals de raadsverkiezingen nog eens hebben aange-toond, maar niet kan wennen. Het CDA levert zijn eigen gevecht met de geschiedenis. 'Doe dat onze partij niet aan', bezwoer prominent Hirsch Ballin het congres van zijn partij dat moest beslissen over regeringsdeelname met gedoogsteun van de PVV. Het werd de partij wel aangedaan. Een oude scheidslijn werd een breuklijn: gereformeerde ethiek versus roomse pragmatiek.

Het CDA likt zijn wonden. Een opportunistische oppositie moet de partij er weer bo-

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

venop helpen. Het gaat onder Buma even niet om het land, het gaat om de kiezers. En die heeft het CDA massaal naar rechts zien verhuizen, naar VVD en PVV. Dus als er wordt geshopt in de akkoorden waarmee Rutte II zich op de been houdt, dan valt het oog op zaken als beperking van bijstand en WW en versoepeling van ontslagrecht. Verbaal wordt de oude middenpositie — tussen socialisme en liberalisme in — intussen gemarkeerd met bitse uithalen naar het ongeneeslijke ‘staatsdenken’ van de PvdA.

In Peetooms reactie op *Van waarde* is de volumeknop toegedraaid, maar ook zij onderstreept het etatisme van de PvdA: ‘Bij de Wiardi Beckman Stichting is het de overheid die het leven van de burger garandeert en registreert

Het gaat onder Buma even niet om het land, het gaat om de kiezers

en waarin gemeenschappen een aanvullende rol mogen spelen op dat beleid. Bij het CDA zijn het de burger en zijn gemeenschappen die centraal staan met een aanvullende rol voor de overheid.’

Dit ‘verschil in oplossingsrichtingen’ is als theorema misschien interessant, maar als politiek argument is het nogal sleets geraakt in de decennia waarin de overheid weliswaar als disciplinerende ‘nachtwaker’ werd versterkt maar als ‘schild voor de zwakken’ structureel is verzwakt. Met medewerking van de PvdA trouwens.

Toch wordt Buma niet moe te vertellen dat er ‘minder overheid en meer samenleving’ moet komen. Het is het eerste van de Zeven Principes waarmee hij door het land kruist. De ideologische boodschap zit in het impliciete beeld van communicerende vaten: minder van het ene is nodig om meer

van het andere te krijgen. ‘De overheid heeft de samenleving verdrongen’, luidt zijn stelling dan ook. Enig semantisch ongemak ontstaat als hij in de zinsnede die daar in zijn refrein op volgt stelt dat ‘we steeds meer van de overheid zijn gaan verwachten’, maar vooruit. Met zijn voortdurende gemopper over nivellering en belastingdruk wekt hij intussen de indruk dat zijn bekommernis om de kracht van de samenleving vooral bekommernis om de koopkracht van de middengroepen is. Nog los van de vraag of de feitelijke inkomensontwikkeling in Nederland niet tot een andere zorg zou moeten leiden, is het de vraag of je met belastingverlaging en het nalaten van een klein beetje nivellering om de ergste crisispijn bij mensen met de kleinste beurs weg te halen, echt ruimte schept voor betrokken burgerschap? Voor een nieuwe civil society?

Buma ziet het terugdringen van de overheid in puur materialistische termen: minder belasting, minder regeldruk voor bedrijven. Wat hij niet benoemt is de toenemende regeldruk op mensen, zowel in de managementsystemen van het bedrijfsleven als in de bureaucratie. En vooral ook de disciplinerende regeldruk die op de kwetsbare onderkant van de samenleving wordt gelegd: tegenprestaties voor de bijstand als straf voor ledigheid; het wrange, eenzijdige beeld van uitkeringsgerechtigden als profiteurs van Hardwerkend Nederland, de privatisering van werkloosheid: alsof het niet om een maatschappelijk maar een louter individueel probleem gaat. Dat is niet de christen-democratie van paus Franciscus, maar die van de zichzelf in de marktsamenleving kwijtgeraakte Rabobank.

Buma koerst welbewust weg van de historisch succesvolle positie van het CDA: sociaal-economisch links en sociaal-cultureel rechts van de VVD. Zo verzaakt hij de rol van makelaar van het midden en die van bondgenoot van de sociaal-democratie. In een wereld die met de dag ongelijker en onrechtvaardiger wordt.

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

Derde Weg en de zorgzame participatiemaatschappij

Soms wordt het voorgesteld alsof de Nederlandse verzorgingsstaat in de eerste plaats een prestatie van de sociaal-democratie is. In werkelijkheid draagt die het stempel van de katholieke sociale leer. Zozeer zelfs dat de politcoloog Kees van Kersbergen spreekt van een bijzondere, christen-democratische variant van de verzorgingsstaat in Nederland.

Dat 'rooms' en 'rood' elkaar in de naoorlogse jaren vonden in een herstelbeleid is niet zo verwonderlijk. Elk vanuit eigen ideologie haakten KVP en de kersverse PvdA aan bij een streven in de hele westerse wereld om politieke stabiliteit te krijgen door een 'gemengde economie' en een sociale-zekerheidsstelsel te vestigen. De les van de economische crash van de jaren dertig en van de opkomst van communisme en nazisme was geleerd. De overheid moest de financiële markten intomen en de sociale risico's van de industriële marktconomie beperken. Het concept was in elk opzicht buitengewoon succesvol: qua economische groei, welvaartsontwikkeling, werkgelegenheid, sociale mobiliteit en inkomensverdeling. Het leverde bovendien een grote maatschappelijke harmonie op.

Maar het project raakte onklaar door de opeenvolgende oliecrises van de jaren zeventig. Inflatie, werkloosheid en stagnerende groei ondermijnden het vertrouwen in het 'ingebod liberalisme'. Politiek en intellectueel schoven de panelen radicaal de andere kant op. Beteugeling van de markt was uit, die moest juist in volle vrijheid zijn werk kunnen doen. De overheid verhuisde van de etalage naar de vergaarbak van de uitverkoop: allerlei collectieve regulering moest eraan geloven. En ook deze nieuwe aanpak had succes: de inflatie kwam onder controle, financieringstekorten en overheidsschulden werden teruggebracht, er kwam weer leven in de economie en de werkgelegenheid groeide explosief.

De moraal: klaarblijkelijk zijn 'all weather'-banden voor een maatschappij niet voorhanden. De verzorgingsstaat was vastgelopen en behoefde ingrijpend onderhoud om gelijke tred te kunnen houden met de pijlsnelle ontwikkeling van industriële naar postindustriële samenleving.

In de achteruitkijkspiegel is goed te zien dat ons sociale-zekerheidsstelsel twee zwakke plekken had waardoor het wel op de grenzen van zijn houdbaarheid moest stuiten: het 'open eind'-karakter van zijn regelingen en het ontbreken van een flankerende, actieve arbeidsmarktpolitiek. Wie eenmaal afhankelijk werd van de overheid, bleef dat vaak ook. Prikkel om mogelijkheden voor economische zelfstandigheid aan te grijpen ontbraken. De cruciale balans tussen rechten en plichten die Drees met zijn 'waarborgstaat' voor ogen had gehad raakte verstoord. In zijn donkerste gedaante was de verzorgingsstaat een ticketbureau voor onmaatschappelijk gedrag geworden.

Terwijl Thatcher en Reagan zich koesterden in het succes van hun oplossing, probeerden sociaal-democraten en christen-democraten een eigen antwoord op de uitdaging te vinden. Als frontman van de Europese sociaal-democratie lanceerde Tony Blair zijn Derde Weg. De nieuwe wind die vanuit Londen en Washington was gaan waaien moest niet worden getrotseerd maar omgebogen om sociaal-democratische idealen te realiseren. Niets mis met ontgrendelde marktwerking als de rekenen in mooie dingen als onderwijs en zorg konden worden gestoken. In de studeerkamers van het CDA werd intussen gedokterd aan een 'zorgzame' participatiemaatschappij die de burger 'terug in zijn kracht' zou zetten.

Beide ondernemingen kampen met een ongerijmdheid. Blairs vaak aangehaalde stelling 'marktconomie ja, marktsamenleving nee' is een toverspreuk gebleken. Je kunt niet tegelijk de economische machinerie van een samenleving in de vrijloop zetten en haar sociale en normatieve architectuur bewaren. De

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt tegenwoordig dan ook zonder omwegen over Nederland als een ‘markt-samenleving’.

Geen onthullender portret van zo’n samenleving dan dat van de Amerikaanse politiek filosoof Michael J. Sandel in zijn boek *What Money Can’t Buy*. Daarin laat hij zien hoezeer in de Verenigde Staten het mentale register van de markt in zo’n beetje alle levenssferen is doorgedrongen. Waar mensen worden gedegradeerd tot ‘homo economicus’ en het publieke domein tot marktplaats, kan een civil society onmogelijk gedijen – dat is Sandels boodschap. De burgerlijke samenleving moet het hebben van vertrouwen en verbondenheid en dat zijn heel andere kwaliteiten dan die de markt veronderstelt en vraagt. Daar hoor je te concurreren en te calculeren, relaties zijn deals waarin je investeert naar gelang de verwachte opbrengst. De basishouding die erbij hoort is wantrouwen.

Waar je aan went wordt gewoon; dat we ons als burgers ooit op een andere manier tot elkaar verhielden raakt uit de herinnering en verliest als idee dus ook de toekomst. Het is niet zo moeilijk in Nederland trekken te herkennen van Sandels Amerikabeeld: het loslaten van maatschappelijke verbanden, erosie van de middenklasse, succesvollen en minder fortuinlijken die ook in ruimtelijke zin steeds meer een eigen leven leiden, sociale onverschilligheid gevoed door de meritocratische idee dat ieder krijgt waar hij recht op heeft, wantrouwen tegenover de politiek met als effect een polarisatie die consistent bestuur ernstig bemoeilijkt.

‘Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht’

Wat PvdA en CDA ook scheidt, niet de dringende noodzaak om weer tot de verbeelding van mensen te spreken. Zowel in *Van waarde* als in *Kiezen en verbinden* klinkt door dat misschien wat al te gemakkelijk is meegegaan in

wat politicoloog Jos de Beus een ‘politiek van beheer’ heeft genoemd: een bestuurlijk-technocratisch denken waarin het draait om manieren om de behoeften van burgers (dat wil zeggen electorale klantgroepen) te bevredigen in plaats van om een maatschappelijk ideaal of project. Dat ze zich als partijen misschien te veel zijn gaan gedragen als verlengstuk van de staatsmachinerie in plaats van als vormgevers van de publieke wil en zo hun terrein hebben prijsgegeven aan populisten en one-issue-partijen.

Protestpartijen kapitaliseren op de teleurstelling dat de politiek haar grote beloften niet heeft ingelost. Eerst was dat, in de tijd van op- en uitbouw van de verzorgingsstaat, de belofte van een ‘ontzorgd’ bestaan; toen kwam, volgens het liberale programma, de belofte dat je je eigen leven kon scheppen. De ontdekking dat noch het ene noch het andere kan, heeft veel burgers klagerig en cynisch gemaakt en het zijn die burgers die de Haagse radar voortdurend oppikt.

Onder de radar blijft wat politiek filosoof Govert Buijs de ‘BBC-burger’ heeft gedoopt: betrokken, betrouwbaar en coöperatief. Het is dezelfde burger die cultuursocioloog Gabriël van den Brink vond in zijn onderzoeksproject *De Lage Landen en het hogere*. Het beeld van een samenleving waaruit alle idealisme als uit een vergiet is weggelekt klopt niet. Er is nog volop betrokkenheid, in stadswijk of dorp, in de mantelzorg, bij sportclub, kerk enzovoorts.

Buijs heeft het een ‘agapeïsch besef’ genoemd – naar het Griekse ‘agapè’: de liefde uit de christelijke traditie. Daarvoor is nog maar weinig plek in het publieke domein. Daar wordt een andere taal gesproken, bol van woorden als ‘zelfontplooiing’, ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘eigenbelang’. Maar juist daar, in het publieke domein, missen we iets: ‘Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht.’

Als er een agapeïsch reservoir is, zoals Buijs denkt, als het volgens Van den Brink niet ontbreekt aan ‘eigentijds idealisme’, dan wordt

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

het in elk geval niet aangesproken. Economisch dirigisme vervormt onze wereld. Van de zorg tot het onderwijs en allerlei vormen van dienstverlening, overal is toewijding als iets uit de oude doos aan de kant gedaan, en zijn professionele standaarden vervangen door de zakjappers van managers. Groei is geen middel meer om het leven van mensen te verbeteren maar een op zichzelf staand doel waarnaar het leven in al zijn facetten zich te voegen heeft. In een recent rapport over de toekomstbestendigheid van onze economie klaagt de WRR dat er in kleuterspeelzalen zo veel gespeeld wordt. Er moet geleerd worden, willen we de competitie met de opkomende markten niet verliezen. Opvoeden als het uitrusten van een economisch leger.

In het politieke discours gaat het over 'lastendruk' en 'het zuur verdiende geld van de hardwerkende Nederlander'. Zo wordt zonder ophouden het beeld gereproduceerd van een maatschappij van 'dikke ikken' en van het publiek, dat wat we samen hebben, als inbreuk op het private.

Herbronnen, op zoek gaan naar richtinggevende waarden die uit zicht zijn geraakt: het is natuurlijk een inspanning op prettige afstand van electorale en bestuurlijke zorgen. Toen de commissie-Geel het CDA in haar rapport *Nieuwe woorden, nieuwe beelden* aanbeval om de betekenis van het begrip 'compassie' voor de christen-democratie te doordenken, was de reactie van de partijelite: daar kunnen we politiek niks mee. Met soft gepraat win je geen verkiezingen: het is de Haagse wijsheid die de BBC-kant van de burger steeds verder wegstopt in plaats van naar boven te halen. Het zondagse 'ik' van de burger staat er verweesd bij.

Anti-confessionalisme

Abraham Kuypers, de man van de 'worgwetten' en de 'antithese', past maar slecht in de seculiere polder waarin nu de zaken van het land worden gedaan. Maar hij was wel de eerste

confessionele politicus die de morele zorgen van gewone mensen thematiseerde. Materiële noden lenigen was niet genoeg. De 'sociale quaestie' had ook een morele kant en hij wist daar een politieke kracht van te maken. Net als in Kuypers dagen gaan er heftige schokgolven door de samenleving. Toen ging het om de ontwrichtende effecten van de industriële revolutie. Nu rijten globalisering, doorgeschooten individualisering en marktkrijg het weefsel van de samenleving open.

Het wetenschappelijk instituut voor het CDA wijdde najaar 2012 een dik nummer van zijn blad *Christen Democratische Verkenningen* aan de neergang van de partij. Daarin een opmerkelijke analyse van de electorale prestaties sinds 1970. Het gangbare idee dat de dalende lijn de uitkomst is van ontkerkelijking blijkt maar ten dele te kloppen. Vooral sinds 1990 stemmen veel kerkleden niet meer op het CDA. Niet verbazingwekkend, volgens de auteurs, omdat de partij haar thema van normen en waarden heeft ingeruild voor economisch-conservatieve onderwerpen. Het CDA gaf zo zijn 'unique selling point' prijs en werd inwisselbaar voor andere (rechtse) partijen.

Morele onderwerpen in brede zin vormen in Nederland nog altijd een belangrijk thema. 'Samenleven, normen en waarden' is, crisis of niet, het cluster van maatschappelijke problemen dat in enquêtes het hoogst scoort. Goedbedoelde pogingen van premier Balkenende om het thema nieuwe actualiteit te geven konden in de spraakmakende gemeente rekenen op een algemeen meesmuilen: Wormen in Naarden. Maar de stoppen sloegen pas door toen PvdA-prominenten hun bijdrage aan het reveil leverden. Partijvoorzitter Spekman riep op tot een fatsoenlijker omgang met elkaar in de sociale media, minister Plasterk deed een beroep op ouders om hun kinderen waarden en normen bij te brengen. Wat krijgen we nou? klonk het in krantencolumns. Linkse moraalridders? Een verbazing die minder zegt over de traditie van de PvdA dan over de kennis daarvan onder de scribenten. In de sociaal-

 René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

democratie is micro-ethiek (deugdzaamheid, matigheid, respect) altijd nauw verbonden geweest met macro-ethiek: het ideaal van een solidaire, rechtvaardige en democratische samenleving. De vrolijke 'jaren zestig' vormen wat dat betreft een kras op het beeld, niet het beeld. Een anomalie die niettemin haar sporen heeft getrokken.

In de sociaal-democratie is de micro-ethiek altijd nauw verbonden geweest met de macro-ethiek

Binding, in 't bijzonder het soort duurzame binding dat mensen aangaan vanuit een levens- of wereldbeschouwing, is voor een nieuwe generatie niet meer het vehikel van emancipatie dat ze ooit voor arbeiders, 'kleine luyden' van gereformeerden huize en katholieken was. Binding heeft precies de omgekeerde betekenis gekregen: beperking van vrijheid. Dat, in combinatie met de voortschrijdende secularisering, heeft in de PvdA een nieuw anti-confessionalisme gevoed. Er wordt mee gemarkeerd in de liberale kruistocht tegen 'godsdienst in het publieke domein'. Terecht noteerde *Trouw*-columnist Hans Goslinga dat de partij zo 'haar geboortepapieren bij het vuur houdt'. De mannen van de Doorbraak keerden zich niet alleen tegen confessionele partijvorming maar ook tegen het oude SDAP-idee van godsdienst als privézaak. Dat wat mensen ten diepste drijft moest in de PvdA tot gelding kunnen komen.

Scepsis is wel op zijn plaats als het beroep op normen en waarden blijft steken in micro-ethische tobberij en niet meer raakt aan ideeën over het 'goede leven'. Maar juist op dat niveau zijn sociaal-democratie en christendemocratie allerminst tegenstanders. In de

eendimensionale wereld van het calculerende, narcistische economisme zouden zij met hun claims op wat 'van waarde' is een tegenkracht moeten vormen.

In het Verenigd Koninkrijk raken 'Red Tory' en 'Blue Labour' elkaar in het streven een nieuwe civil society 'van onderop', in lokale gemeenschappen, op te bouwen. De verzorgingsstaat moest mensen bevrijden van de kwellingen van misfortuin; de prijs van die ambitie was egoïsme en hedonisme ('bekommernis om naasten die in wetten wordt vastgelegd verdwijnt uit de harten'). De neoliberale reactie beoogde de markten te bevrijden en de prijs was monopolie- en oligopolievorming en een nieuwe plutocratie. De nieuwe politiek-intellectuele stromingen in Engeland zijn te beschouwen als een verwerking van beide decepties. Ze kunnen een inspirerend voorbeeld zijn voor de sociaal- en christendemocratie in Nederland. Hun essentie is de verbeelding van iets beters dan het bestaande.

Maar in het politieke domein lijkt nauwelijks nog plaats voor verbeelding. Wie de onvermijdelijkheid van de neoliberale aanpassingsroute van tegen de klippen op bezuinigen en hervormen niet aanvaardt, is een hemelbestormer of in elk geval niet iemand met wie in Den Haag zaken valt te doen. Politiek, schreef Wout Cornelissen, 'verliest haar bestaansrecht zodra het geldende antwoord op de vraag naar de rechtvaardige samenleving vanzelfsprekend wordt aanvaard of zodra deze vraag zelfs helemaal niet meer wordt gesteld.' Zo komen de studenten van Tony Judt in beeld die de babyboomers benijden om de ideeën en idealen die ze hadden. 'Wij hebben niets.'

Nieuwe maatschappelijke orde

'We are all socialists now', kopte het Amerikaanse *Newsweek* op 16 februari 2009. De ineenstorting van de financiële markten toonde het deficit aan van de 'Washington-consensus' én de behoefte aan interventionistische over-

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

heden. Ingrijpende crises zijn vaak uren van politieke waarheid. Dus was het niet zo gek een kentering van het tij te verwachten, een paradigmawisseling vergelijkbaar met die van drie decennia eerder. Maar niets wat daarop lijkt. Het debat over de morele grenzen van de vrije markt is marginaal gebleven. Gebleven is ook de terughoudendheid om de publieke sector op basis van collectieve belangen en principes te beschermen. Hoe dat kan? Nog eens Judt: 'Onzekerheid kweekt angst, en angst ondermijnt het vertrouwen en de wederzijdse afhankelijkheid waar een beschaafde samenleving op is gebaseerd.'

En dit is het gesternte waaronder een 'participatiesamenleving', ter vervanging van de 'klassieke verzorgingsstaat', in aanbouw wordt genomen. Het is voorlopig een containerbegrip. Zeker is alleen de onzekerheid rond de ongekende decentralisaties waarmee op de nieuwe maatschappelijke orde wordt voorgesorsteerd. De haast achter de onderneming, de prominente bezuinigingsopdracht en de onverschilligheid tegenover de spankracht van het lokale bestuur wekken niet de mooiste gedachten op.

Een clair-obscur komt voor ogen. Aan de ene kant een soort thorbeckiaanse nachtwa-kerstaat met geminimaliseerde verantwoordelijkheden van de overheid, aan de andere kant een beter functionerende 'welfare state', minder bureaucratisch, minder anoniem, dichter bij mensen, meer activerend, maar met in elk geval de zekerheid dat er hulp zal zijn voor wie hulp nodig heeft.

Nederland staat op een tweesprong. Gaat het verder richting 'do-it-yourself society' of slaan we af naar een 'do-it-together society'? Zetten we in op de burger als nutsmaximalisator of op de BBC-burger? Die laatste zal hard nodig zijn als er iets terecht wil komen van de grootschalige mantelzorg die de wegbezuinigde professionele zorg moet vervangen. Het is trouwens een eigenaardige paradox: dezelfde geïndividualiseerde samenleving waarin georganiseerde solidariteit niet meer past, zou wel een prak-

tisch onuitputtelijke bron van vrijwillige solidariteit zijn. Je moet je hart wel vasthouden.

Sandel roept in *What Money Can't Buy* op tot een openbaar debat over een nieuwe verhouding tussen staat, markt en samenleving in samenhang met ideeën over het 'goede leven'. Sociaal-democratie en christen-democratie kunnen katalysators van zo'n debat zijn. Waarom zou het 'rivaliserend bondgenootschap' niet te herstellen zijn nu een wederopbouwtaak wacht die niet veel minder urgent is dan de naoorlogse?

De vernieuwing van de verzorgingsstaat kan volgens een ander spoor lopen dan dat van een verhard en versmald liberaal denken. De sociale markteconomie die we hadden, moet worden heroverd op het losgezongen financiële kapitalisme met zijn economische instabiliteit, groeiende ongelijkheid tussen burgers en vermarkting van de samenleving.

Gaan we verder richting 'do-it-yourself society' of slaan we af naar een 'do-it-together society'?

Humanisering van de economie en wederopbouw van de burgersamenleving: op zo'n programma kunnen PvdA en CDA allebei intekenen (met 'sort of' geestverwanten als de ChristenUnie, GroenLinks, de SP en het vroegere D66).

Weg ook van de liberale dwingelandij om religie geheel en al op te sluiten achter de voordeur. Levensbeschouwing en moraal zijn van levensbelang voor het democratisch socialisme, wisten de mannen van de Doorbraak. Een vaderlands laïcisme past niet in de PvdA-traditie van 'ethische gezindheid' en 'inclusieve neutraliteit'. Kritiek op het doorgeslagen (schijn)rationalisme en individuele autonoo-

René Cuperus & Bert Ummelen *Terug naar domineesland*

miedenken van de postreligieuze samenleving maakt deel uit van het communitaristisch-humanistische programma dat wij voorstaan.

Het is van het grootste belang dat zo'n alternatieve moderniseringsroute op een overtuigende manier in de politieke arena wordt gerepresenteerd. Je hoeft geen zwartkijker te zijn om te zien dat het met onze politieke democratie de kant op gaat van de Franse Vierde Republiek (1944-'58): een 'tangdemocratie' met sterke non-gouvernementele partijen op de flanken en verkommerde middenpartijen die elkaar in verkiezingstijd fel bestreden maar dan toch weer noodgedwongen met elkaar gingen regeren.

Politiek die fundamentele keuzes uitsluit of er de relevantie aan ontnemt, die draait om noodzakelijkheden in plaats van mogelijkheden, zuigt zichzelf leeg, en die leegte wordt rap gevuld door de Wildersen. Nodig is een

nieuwe Doorbraak. Er moet een coalitie van (denk)krachten worden gesmeed dwars door de oude links-rechts-tegenstelling heen. Houdingen tegenover het gedachtegoed van Verlichting en Franse Revolutie verkavelen nog altijd het politieke landschap. Een schimmenspel in een tijd die tot een heel andere keuze dwingt. Willen we de marktsamenleving die het triomfantelijke neoliberalisme ons als 'shining city on the hill' voortovert en waar we volgens de WRR al in terecht zijn gekomen?

De participatiesamenleving kan een noodzakelijk en vruchtbaar tegenwicht vormen tegen de ontspoorde marktsamenleving. Maar dat lukt alleen als sociaal-democratie en christen-democratie er als 'samenlevingspartijen' hun schouders onder zetten. Zo'n nieuwe maatschappelijke orde bouwen we, kortom, liever met het CDA op dan met de VVD. Het CDA van voorheen, welteverstaan.

Religie, een inspirerend alternatief?

René Cuperus en Bert Ummelen hebben gelijk: een teruggang naar de religieuze wortels van CDA en PvdA kan een antwoord zijn op het doorgesloten economisme.

PETER VAN DAM & JAMES KENNEDY

Historici verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. In het najaar publiceren zij de bundel 'Achter de zuilen. Op zoek naar religie in naoorlogs Nederland' (Amsterdam University Press).

Heeft religie een plaats in de zoektocht van de Partij van de Arbeid en het Christen-Democratisch Appèl naar een alternatief voor het dominante liberale denken? Het belang van religieuze inspiratie voor het ontstaan van beide partijen is onmiskenbaar: Bannings personalisme wist na de oorlog de verschillende bloedgroepen die samen de PvdA vormden, onder één noemer te brengen. Op vergelijkbare wijze verenigde het christelijke optimisme in het programma *Niet bij brood alleen* de oprichters van het CDA eind jaren zeventig. Sindsdien is er veel veranderd: de PvdA behandelt haar religieuze wortels als een ongemakkelijk familielid dat op vergeelde foto's van de rode familie beter ongeïdentificeerd kan blijven. Het CDA gaat discussies over de betekenis van de 'C' liever uit de weg.

De omstreden plaats van godsdienst in de politiek is natuurlijk niet van vandaag of gisteren. De onkerkelijke leden van de nieuwe naoorlogse Partij van de Arbeid moesten door één deur met 'doorbraak'-protestanten en -katholieken. Tot in de jaren zestig woedde er een voortdurende strijd tussen confessionele partijen en doorbraak-organisaties als de PvdA over de vraag hoe religie naar politiek vertaald

kon worden en of gelovigen van een bepaalde richting met anderen in één organisatie zouden moeten samenwerken.

Doorbraak-aanhangers van de PvdA zoals Willem Banning pleitten voor samenwerking over de grenzen van religieuze gemeenschappen heen, en voor een christelijke politiek die de staat tot primaire verantwoordelijke maakte voor het welzijn van alle staatsburgers. De confessionele partijen hielden daarentegen vast aan het belang van afzonderlijke organisaties en politieke standpunten die meer ruimte gaven aan gemeenschappen en particulier initiatief.

Binnen geen enkele grote partij was men sinds de jaren vijftig nog van mening dat de Bijbel rechtstreeks naar politieke standpunten kon worden vertaald. Dat maakte de vraag naar de maatschappelijke uitwerking van religieuze inspiratie echter alleen maar acuter, de bijbehorende debatten feller. Remco van Diepen overdreef toen hij het kruisraketende debat een 'godsdienstoorlog' noemde, maar diepe religieuze overtuigingen aan beide kanten versterkten het debat. In de Nederlandse geschiedenis van de strijd tegen apartheid was dezelfde dynamiek te zien.

Peter van Dam & James Kennedy *Religie, een inspirerend alternatief?*

Dat is tegenwoordig wel anders. Religie speelt als expliciete basis voor politiek handelen een zeer bescheiden rol; christelijk-confessionele kiezers zijn in aantal sterk afgenomen en (lokale) islamitische partijen doen nu pas een zeer bescheiden intrede. Recent onderzoek relativeert weliswaar de sinds de jaren zeventig wijdverbreide verwachting dat religie simpelweg uit Nederland zou verdwijnen, maar de maatschappelijke rol van religie is wel ingrijpend veranderd.

Alleen orthodoxe minderheden houden vast aan het ideaal van hechte gemeenschappen met duidelijke regels en helder geformuleerde maatschappelijke normen. Veel Nederlanders vinden daarentegen geloven wel belangrijk, maar willen daarbij ook graag hun zelfstandigheid behouden. Kerken moeten gelovigen niet de wet voorschrijven, vastomlijnde dogma's worden als beknellend en onderwets ervaren. Als morele bakens verwachten Nederlanders veel van kerken, maar dominees dienen geen stemaadvies te geven. Velen van hen zijn weliswaar bang voor de effecten van de islam, maar in Nederland lijkt dit – in tegenstelling tot andere Europese landen – vooral de seculiere identiteit van de samenleving te onderstrepen, zo heeft recent onderzoek geconcludeerd.

Lokaal hebben religieuze overtuigingen wat meer speelruimte. Job Cohen dacht als burgemeester van Amsterdam dat religieuze groepen konden bijdragen aan binding voor de stedelijke samenleving, en het inzetten van religieuze groepen ten dienste van de participatiesamenleving is door tientallen Nederlandse gemeenten ontdekt. Maar de wens is wel dat deze groepen bijdragen op een manier die de seculiere publieke sfeer niet al te veel verstoort. Goede daden uitvoeren en zalvende woorden spreken is prima, maar al te openlijke religieuze uitingen geven snel een gevoel van ongemak.

Het vermijden van het spreken over God in de Tweede Kamer en andere politieke settings en het ontwijken van religieuze tradities on-

der politici is begrijpelijk. Ontkerkelijking heeft het draagvlak voor het christendom ondermijnd. Daardoor ontbreekt een duidelijk moreel ijkpunt in Nederland. Gabriël van den Brink en zijn medeonderzoekers hebben geponeerd dat een besef van het 'hogere' in de Lage Landen nog wel degelijk aanwezig is. Het probleem is echter dat iedereen dit op zijn eigen manier invult. Nederlanders laten zich niets voorschrijven door een verbindend verhaal dat al gauw als massief wordt beleefd. 'Beter je daar niet aan te branden,' zullen politici wel denken – voor zover ze nog in staat zijn om zo'n verhaal zelf te verwoorden. Pogingen om alternatieven te ontwikkelen voor het veelal in consumentisme verankerde uitgangspunt van individuele keuzevrijheid komen daarom nauwelijks van de grond.

Openlijke religieuze uitingen geven al snel een gevoel van ongemak

In deze omstandigheden is het niet verwonderlijk dat alleen splinterpartijen als de ChristenUnie en de Staatkundig Gereformeerde Partij proberen religie een vastomlijnde plaats te geven. Middenpartijen als PvdA en CDA hebben er daarentegen niets bij te winnen. Sterker: zelfs de gelovigen die op deze partijen stemmen lijken een hechte relatie van religie en politiek niet te wensen. Verwijzingen naar religie die niet verdelen maar verbinden zijn daarom voor partijen die een breed spectrum aan kiezers willen aanspreken het hoogst haalbare. Wie verder wil gaan dan zulke inclusieve, brede claims, moet bereid zijn om vanuit de marge te opereren.

Het dominante denken over religie lijkt zo bezien te passen in het liberale denken dat René Cuperus en Bert Ummelen in de politiek aan het werk zien. Het neemt maximale indivi-

Peter van Dam & James Kennedy *Religie, een inspirerend alternatief?*

duele vrijheid als uitgangspunt. Waar individu en gemeenschap tegenover elkaar komen te staan, kiest het voor de rechten van het individu. Zo ontstond de huidige paradoxale situatie, waarin de aanwezigheid van religie in het publieke leven wordt geaccepteerd zolang ze maar niet tot maatschappelijke verdeeldheid leidt. De richtlijnen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, opgesteld in 2009, zijn bijvoorbeeld bedoeld om ruimte te scheppen voor religieuze organisaties in de lokale publieke sfeer. De voorwaarde lijkt echter wel te zijn dat ze dit doen zonder voor iemand aanstootgevend te zijn.

Waarom is het voor PvdA en CDA dan toch noodzakelijk zich op hun religieuze erfgoed te bezinnen? Dergelijke bezinning is voor deze partijen essentieel om een vervlakking van hun politieke visies te voorkomen. Een herorientatie op de eigen religieuze wortels dwingt de betrokkenen een stap verder te gaan dan de vraag hoeveel de verzorgingsstaat mag kosten of hoe burgers zelfredzamer kunnen worden (gemaakt). Nadenken over de betekenis van religieuze tradities betekent voorbij de waan van de dag nadenken over het eigen mensbeeld en een visie op de goede samenleving formuleren. Juist daarin is een werkzaam medicijn te vinden tegen het liberale denkkader waar Cuperus en Ummelen zo graag afscheid van zouden nemen.

Wie het gesprek zoekt met religieuze tradities ontstijgt en verdiept de alledaagse politieke vraagstukken. Deze tradities bieden ijkpunten, die de politiek in perspectief plaatsen. In plaats van de al dan niet bestaande noodzaak van bezuinigingen is dan de mens en zijn bestemming het vertrekpunt van gesprek. Zo'n ander geluid zou bijvoorbeeld kunnen aanhaken bij het 'gelovige' uitgangspunt dat christelijke, boeddhistische en islamitische vakbewegingsleden in de jaren vijftig en zestig formuleerden. Zij waren het erover eens dat de mens meer was dan de som

van zijn materiële behoeften. In het licht van dit geloof in een hogere bestemming van de mens is de burger meer dan een consument en een ondernemer, de maatschappij meer dan de economie, en houdt verantwoording voor de medemens niet op aan de nationale grenzen.

In de politieke praktijk opent de bezinning op religie vele mogelijke perspectieven. De onvermijdelijke eerste stap is om als politieke partij grote vraagtekens te zetten bij het 'vermarkten' van grote delen van de samenleving. Wat van waarde is kan vanuit dit perspectief niet slechts in economische termen worden begrepen. Dat geldt voor de zorg, waarin een te zwaar accent op efficiency bestreden moet worden, of voor het onderwijs, waarin alles, van studentenrendementen tot onderzoek, langs economische maatstaven wordt gelegd. Het moet duidelijk worden dat niet alles tot de economie behoort en dat de woorden van Jezus: 'Maakt niet het huis Mijns Vaders tot een huis van koophandel' ook buiten gebedshuizen kunnen worden toegepast.

Verder kan het thema duurzaamheid steviger worden gefundeerd: politieke besluiten horen te passen binnen de kaders van menselijke zorg voor de aarde. Vanuit een vergelijkbare visie op verantwoordelijkheid en naastenliefde mag de 'participatiesamenleving' geen goedkope manier zijn om verantwoordelijkheden bij anderen neer te leggen. Een religieus gefundeerde visie op participatie kan niet zonder maatregelen die gemeenten en burgers in staat stellen om solidair te zijn met mensen in nood.

Dergelijke ideeën kunnen natuurlijk ook zonder religieuze inspiratie ontwikkeld worden. De vraag is echter waar men in dat geval inspiratie kan opdoen om tot gefundeerde alternatieve gezichtspunten te komen. Zo bezien zou het wijs zijn wanneer de traditionele middenpartijen zich zouden bezinnen op de in onbruik geraakte religieuze tradities.

PvdA en CDA maken het verschil niet meer

De teruggang van PvdA en CDA zegt ook iets over het gebrek aan gevoel voor deze tijd binnen de twee volkspartijen. Samenwerking tussen beide kan pas weer beloftevol zijn als zij dat probleem aanpakken. Een analyse van het succes van D66 kan daarbij helpen.

MARCEL TEN HOOVEN

Journalist en medewerker van De Groene Amsterdammer

Donderdag 20 maart, 's avonds een uur of elf. Daags nadat een meute PVV'ers door hun leider tot gebrulde agressie is opgezweept, speelt zich in de oude Utrechtse popzaal Tivoli aan de Oude Gracht een klein, intiem tafereeltje af dat doet herademen. Spinvis, alias Erik de Jong, treedt met zijn band op en tegen het podium aangedrukt staat een zwart gesluierd Marokkaans meisje. Op het moment dat Spinvis in het nummer *Astronaut* zingt: 'Geef de liefde wat zij vraagt, eet de vruchten die zij draagt', krijgt ze een innige knuffel van het blonde, in strapless jurk geklede meisje naast haar. De omhelzing wordt onmiddellijk beantwoord.

Het vrolijke, onbevangen liefdesgebaar getuigt van een vanzelfsprekende tolerantie. Daarin wordt zichtbaar wat Anne Hidalgo, de kandidaat-burgemeester van Parijs, zegt over haar streven voor háár stad: 'Parijs moet een open stad zijn die wordt gevoed door de verschillen tussen mensen.'

Misschien heeft het succes van het liber-taire D66 in de steden hiermee te maken: dat het met een houding van ontspannen kosmo-

politisme en een beroep op de zelfredzaamheid van mensen het beste van alle partijen de idee verbeeldt dat stadslucht vrij maakt. 'Afwisseling van de politieke wacht', twitterde schrijver Abdelkader Benali op de avond van de raadsverkiezingen. 'PvdA staat voor oude politiek. D66 straalt frisheid en voortvarendheid uit.' D66 heeft de stad van de PvdA overgenomen. In drie van de vier grote steden, op Rotterdam na, vormen de democraten de grootste fractie, evenals in de meeste universiteitssteden. D66 krijgt er 260 raadszetels bij, boven op de 550 van 2010.

Met haar traditie van het wethouderssocialisme heeft de PvdA grote verdiensten gehad voor de steden. In de jaren zeventig en tachtig kreeg die traditie de vorm van een zelfbewust stadsvernieuwingsbeleid, mede dankzij doortastende wethouders met uitgesproken ideeën als Jan van der Ploeg in Rotterdam, Adri Duivesteijn in Den Haag en Jan Schaefer in Amsterdam. Hun drijfveer was de overtuiging dat de stad allesbehalve een achterhaalde woonvorm was, een gedachte die in de jaren zestig nog het ruimtelijke-orderingsbeleid

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

domineerde. Het is in belangrijke mate aan hun beleid te danken dat de binnensteden tegenwoordig als een warm bad zijn om in te vertoeven.

Het CDA heeft daarentegen nooit veel met de stad opgehad. Tekenend is hoe toenmalig lijsttrekker Jan Peter Balkenende in de campagne van 2006 de christen-democraten afficheerde als 'partij van de regio'. De stad is van de anderen, is de impliciete boodschap, christen-democraten hebben daar niet veel te zoeken. Bij nadere beschouwing getuigt die aanname van kortzichtigheid. Met zijn ideologie waarin gemeenschapsvorming het politieke denken bepaalt heeft het CDA de stad, in wezen een complex geheel van elkaar overlappende gemeenschappen, wel degelijk iets te bieden. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft nog geprobeerd de partij de ogen voor de stad te openen, met *De stad terug aan de mensen*, maar dit rapport is als zaad op een rotsige bodem gevallen.¹

Recepten uit het verleden

Is de PvdA het gevoel voor de stadse geest nu ook kwijt? Het is de moeite waard te bezien of de politieke wisseling van de wacht in de steden komt doordat de PvdA is verstard en daardoor te veel als een klassieke emancipatiepartij, met recepten uit het verleden, tegen de werkelijkheid aankijkt. Tegenstellingen en onderscheidingen die de oude politieke orde bepaalden, zoals die tussen klassen, culturen en religies, zijn te zwart-wit voor de veelvormige, uitwaaiierende sociale verhoudingen in de moderne stad. D66 probeert voorbij de oude scheidslijnen te kijken, de complexiteit en fijnzinnigheid van het moderne sociale spel te doorgronden en de metamorfose van de stad om te zetten in een politiek programma. Vooralsnog slaagt het daarin beter dan de PvdA. Meer dan de sociaal-democraten beweegt D66 mee met de tijd en beantwoordt het aan het beeld van een moderne partij.

Behalve om een programma gaat het ook om een houding. Toenmalig D66-leider Hans van Mierlo werd nog niet goed begrepen toen hij begin jaren negentig zei dat kiezers, eerder associatief dan beredeneerd, ook de voorkeur aan een bepaalde politicus kunnen geven om een houding die zij waarderen. Zijn VVD-collega Frits Bolkestein wierp hem prompt de mantel van een Latijns-Amerikaanse 'caudillo' om, alsof Van Mierlo had gepleit voor autoritair leiderschap. Zet Alexander Pechtold naast Diederik Samsom en zie het verschil dat hij met het 'redelijk alternatief' maakt. Hij is niet zo grimmig, minder verbeterd en verontwaardigd, ontspannen, soms geestig.

Zo'n ietwat onthechte houding is niet zonder betekenis, voor zover zij de gematigdheid in de politiek verbeeldt en haar rol relatieveert tot een gradueel streven om de maatschappij beetje voor beetje te verbeteren. Zo bezien is het begrijpelijk dat Pechtold zich heeft ontwikkeld tot de meest uitgesproken tegenstander van Wilders. Tegenover de benauwende misantropie van de PVV-leider en diens totalitaire wens Nederland naar zijn hand te zetten, stelt Pechtold een lichte toets en wat meer vertrouwen in de goede loop der dingen.

Dat neemt niet weg dat de Amsterdamse PvdA-lijsttrekker Pieter Hilhorst terecht wees op het risico dat met D66-beleid 'het ongedeelde karakter van de stad' op het spel staat. De liberale aanpak van D66 bergt het gevaar van *laissez faire* in zich, waardoor elk tegenwicht tegen de tendens tot segregatie in de steden wegvalt. Die tendens is duidelijk zichtbaar in het 'veryuppen' van de binnensteden, als contrast met de wijken aan de stadsranden waar werkloosheid, armoede, criminaliteit en vereenzaming zich concentreren. In grote steden lag het groeitempo van het aantal welgestelde, hoogopgeleide, zelfredzame mensen de afgelopen jaren drie keer zo hoog als het landelijk gemiddelde. De stadscentra worden meer en meer hun domein, een levendige zone met winkels, cafés, restaurants en theaters. De huizenprijzen en huren stijgen even-

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

wel navenant en dreigen voor anderen onbetaalbaar te worden.²

Sociaal-democraten zullen eerder dan liberalen bereid zijn tegenwicht te bieden aan dit vrije spel der economische krachten. De PvdA ontbreekt het niettemin aan een steekhoudend antwoord. Dat komt omdat zij zich blindstaart op het monolithische beeld van een tweedeling en zich onvoldoende verdiept in de metamorfose van de stad tot een complexe, veelvormige netwerksamenleving met al haar subtiliteiten. Mede daardoor heeft zij als sociaal alternatief voor D66 onvoldoende overtuigingskracht.

Een inclusieve improvisatiemaatschappij

De moderne stad is sociaal te pluriform om in twee blokken te onderscheiden, constateert ook Hans Boutellier. 'Klassentegenstellingen zijn opgelost in een veel gedifferentieerder beeld van al dan niet virtuele relaties, contacten, mogelijkheden, problemen en kansen.'³ De term 'improvisatiemaatschappij', gemunt door Boutellier, is een treffende metafoor voor het moderne, stadse leven, waarin toeval en het carpe diem-gevoel een grotere rol spelen dan in meer geordende tijden. In het gelijknamige boek (2010) constateert de sociaal wetenschapper dat we in het denken over de samenleving nog te veel vastzitten aan het beeld van één organisatie, één groot systeem van waarden en normen, een wereld met een gedeeld burgerschap en een overkoepelende orde.⁴ Dat is kritiek die zowel PvdA als CDA treft, met hun aandrift om in hun benadering van de maatschappij houvast te zoeken bij eenheidschepende denkbeelden.

Tegen beter weten in heeft de PvdA nog altijd de neiging de samenleving voor te stellen als een machine die door de politiek met de inzet van een breed beleidsrepertoire fijner kan worden afgesteld. Het CDA zoekt zijn houvast in een vastomlijnd en statisch idee van wat specifiek Nederlandse waarden zijn, of zelfs wat de Nederlandse 'mentaliteit' is.⁵

Boutellier constateert dat de drang tot controle en het verlangen naar het goede leven onaangename gevolgen kunnen hebben: 'We zien de wildgroei van controlesystemen, inspecties, handhavers en toezichhouders. Er is een grote hang naar discipline en repressief beleid.'⁶ Dat geldt temeer nu het populisme zijn druk op de oude orde vergroot. Vooral in zijn rechtse variant hanteert het populisme een krachtige symboliek van zuivering en verlossing. De maatschappij is wel degelijk maakbaar, mits de politiek bereid is het kwaad te lokaliseren en te verwijderen. Tegenover het moeizame gemanoeuvreren van partijen die het compromis zoeken,

Meer dan de PvdA beantwoordt D66 aan het beeld van een moderne partij

stelt het populisme de belofte van een democratie zonder teleurstelling. Wie daartegen inwerpt dat het onmogelijk is alle problemen naar ieders tevredenheid op te lossen, krijgt onherroepelijk het verwijt dat hij onnodig moeilijk doet.

Als alternatief suggereert Boutellier om de hedendaagse sociale orde te beschrijven als een improvisatiemaatschappij. Hij beoogt daarmee niet zozeer problemen op te lossen, als wel meer inzicht te verwerven in de moderne veelvormigheid. Volgens hem is er ook in een versnipperde netwerksamenleving onverminderd behoefte aan een 'groot verhaal'. De complexiteit van vertakkende sociale verhoudingen in de moderne maatschappij en 'het subtiele intrigeverkeer', in de woorden van Spinvis, kan het onmisbare richtinggevende motief in dat grote verhaal zijn.

Ook geïmproviseerde muziek kan niet zonder zo'n motief om niet in chaos te ontaarden. Voor zijn schets van de improvisatiemaat-

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

schappij gaat Boutellier daarom te rade bij de 'jazzy structuren' van de geïmproviseerde muziek met haar georganiseerde vrijheid: 'In geslaagde vorm is dat misschien wel de hoogste graad van organisatie die we kennen.'⁷ De improvisatiemaatschappij geeft individuen weliswaar volop ruimte, maar vergt tegelijkertijd het nodige van hen. Net als improviserende musici moeten zij al hun kennis, ervaring en vaardigheden aanspreken om de altijd dreigende chaos te voorkomen. Improvisatie is iets wezenlijk anders dan 'anything goes'. De burgers in een improvisatiemaatschappij opereren niet in het luchtledige, evenmin als improviserende musici, die spelen binnen de context van de ruimte waar zij zich bevinden, de muziekgeschiedenis waartoe zij zich verhouden, de muzieklessen die zij hebben gevolgd en het publiek waarmee zij de ruimte delen.

De improvisatiemaatschappij biedt, met andere woorden, net als geïmproviseerde muziek maximale vrijheid en ruimte voor spontaniteit aan het individu, maar wel op voorwaarde dat hij anderen die ruimte niet ontnaemt. In die zin is zij inderdaad, zoals Boutellier schrijft, de hoogste graad van organisatie die wij kennen, met een dito moeilijkheidsgraad. 'Inclusiviteit is een van de grootste opgaven van de improvisatiemaatschappij: zorgen dat iedereen mee kan blijven doen', aldus Boutellier. Dat is volgens hem ook een politieke opgave. 'Een inclusieve netwerkmaatschappij is hét uitgangspunt voor een politiek programma.'⁸

Daar kan de PvdA wat mee, om een sociaal alternatief voor het individualisme van D66 te formuleren. Hilhorst gebruikte in zijn campagne vergelijkbare woorden om de inzet van de verkiezingen te dramatiseren. 'De verkiezingsstrijd gaat erover of Amsterdam een inclusieve of exclusieve stad wil zijn', zei hij. Die waarschuwing is niet uit de lucht gegrepen, gezien de tendens van segregatie in de stad, maar het antwoord van de PvdA schoot tekort. Het beperkte zich voornamelijk tot een pleidooi voor méér sociale woningbouw. Hoe belangrijk het ook is D66 voor te houden in de

binnenstad ook te bouwen voor de lagere inkomens, het overtuigt niet als een allesomvattende reactie op de metamorfose van de stad tot complex netwerk.

Nieuwe rol voor de overheid

Wil de PvdA daadwerkelijk terrein terugwinnen als partij van de stad, dan moet zij zich bezinnen op de nieuwe rol die de overheid als regulerende institutie in de publieke sfeer moet spelen. De nieuwe generaties, opgegroeid in de periode van de terugtrekkende verzorgingsstaat, zijn eraan gewend dat ze zichzelf moeten redden. Op verzorging van buitenaf kunnen ze minder rekenen, voor zover ze dat nog willen. Dat heeft consequenties voor de rol van de overheid. In de tijd van de collectieve verzorgingsstaat kwam haar een leidende en sturende rol toe. Nu bestaat er onder de noemer van een 'participatiesamenleving' politieke consensus over de noodzaak verantwoordelijkheden terug te schuiven naar de burgers.

De consequentie voor de overheid is dat zij terughoudend moet zijn, plooibaar en flexibel. Voor andere regulerende instituties, zoals de verzorgingsstaat, trekt Boutellier een vergelijkbare conclusie als hij schrijft dat de samenleving zich niet langer naar die instituties moet voegen, maar dat het omgekeerde is vereist: 'Het zijn eerder de instituties die zich moeten plooiën rond de gebeurtenissen van een impulsieve gefragmenteerde samenleving.'⁹

Volgens de Wiardi Beckman Stichting moet de sociaal-democratie daarom loskomen van haar intuïtieve neiging zich eerder te identificeren met de overheid en de instellingen dan met mensen. De WBS bepleit dat in het ideologische beginselmanifest *Van waarde*: 'We moeten de sociaal-democratische opgave herkennen. Instellingen moeten ten dienste van de mensen worden gesteld. Weg met de identificatie met de instellingen, hun budgetten en hun procedures, naar identificatie met de dromen en verzuchtingen van de mensen.'¹⁰

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

Zeker als het gaat om de overheid zal zo'n rolwisseling voor de PvdA een moeilijk te zetten stap zijn, gewend als zij is aan een sturende rol van de staat en de inzet van een breed beleidsrepertoire. Zij kan daarbij lessen trekken uit haar geschiedenis, de cultuursocialistische traditie in het bijzonder. Waar diende die sturende rol van de overheid ook alweer toe? Dat was niet in de laatste plaats om de vrijheid van mensen te vergroten.

Die gedachte is het brandpunt in de beginselrapporten waarin de Wiardi Beckman Stichting na de oorlog de sociaal-democratische ideologie herformuleerde. 'Het socialisme is van oudsher een beweging geweest die de vrijmaking van het individu voor ogen had', schreef Joop den Uyl.¹¹ In *De weg naar vrijheid* (1951) en *Om de kwaliteit van het bestaan* (1963) verwoordde Den Uyl, destijds directeur van de WBS, een programma om mensen een grotere greep op het eigen bestaan en meer vrijheid te verschaffen. Met hogere overheidsinvesteringen wilde hij welzijnswerk, cultuur, degelijk onderwijs, fatsoenlijke zorg en goede woningen binnen ieders bereik brengen, om de kansen op zelfontplooiing te vergroten. De achterliggende gedachte was dat mensen meer vrijheid zouden krijgen om zich te ontwikkelen als de verzorgingsstaat hen zou vrijwaren van de economische onzekerheden van het bestaan.

In *Van waarde* trekt Monika Sie Dhian Ho, de huidige WBS-directeur, deze gedachtelijn door. Volgens haar heeft de overheid de taak 'zwakke krachten' als de cultuur en het welzijnswerk te beschermen omdat ze noodzakelijk zijn voor het welbevinden van mensen. Ook bestaanszekerheid en verheffing, twee klassieke doelen van de verzorgingsstaat, zijn in haar ogen nog altijd onmisbare condities voor vrijheid. 'Een minimum aan bestaanszekerheid is een voorwaarde voor vrijheid, om iets van je leven te maken', schrijft zij. 'Het ideaal is dat ieder individu tot zijn recht mag komen, zich gezien weet en een betekenisvol leven in vrijheid kan leiden.'¹² Sie waarschuwt

dat de bestaansonzekerheid sluipenderwijs toeneemt, in de vorm van minder kansen op werk, hogere drempels voor onderwijs, bezuinigingen op sociale zekerheid en onzekerheid over betaalbare zorg.

In zijn Cleveringa-oratie (2006) zei socioloog Kees Schuyt dat een democratisch bestel geschillen over immateriële waarden als legitiem moet erkennen en de neiging moet weerstaan ze autoritair te onderdrukken.¹³ De test voor een democratie is dus of zij complexiteit verdraagt, ook als verschillende, soms botsende waarden in het geding zijn.

De grote vergissing is, meent Schuyt, dat de samenleving louter bijeen wordt gehouden door 'gedeelde waarden'.¹⁴ Eén volk met één waardenpatroon bestaat niet. In de pluriforme samenleving zal er naast een aantal basale gedeelde waarden ook altijd sprake zijn van tegenstrijdige verlangens en onverzoenlijke ideële tegenstellingen. Het recht, de democratie, de wetenschap, de religie en de kunsten vangen elk op specifieke wijze de spanningen op die deze pluriformiteit veroorzaakt. De samenleving wordt dus vooral bijeengehouden dankzij de instituties die wij inroepen als wij waarden *niet* delen. Dat wordt niet altijd ingezien. Het gevolg kan een verstikkende politieke druk op de samenleving zijn om méér sociale cohesie te vertonen. Schuyt is bevreesd voor deze totaalbinding: 'Dan ontstaat een samenleving met een schier onontkoombaar wij-gevoel, waarin iedereen die daarbuiten valt als vijand wordt beschouwd én behandeld. Bovennormaal patriottisme, een groot verlangen naar hiërarchie, angst voor vreemden, een gecultiveerd vijanddenken zijn bekende wegen naar een totale, soms zelfs totalitaire sociale binding.'¹⁵

Onder invloed van de Amerikaanse filosoof Amitai Etzioni heeft het CDA de boodschap van de gedeelde waarden tot een soort credo gemaakt. Mede daardoor kost het de christendemocraten moeite de moderne complexiteit te verdragen, ook al afficheren zij zich als dé partij van de samenleving. 'Conflicten worden

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

in het gemeenschapsdenken onderschat en weggemoffeld', schrijft Schuyt over het rozige beeld dat Etzioni in het CDA heeft doen postvatten. 'Alsof een gemeenschap als een gezin, een bedrijf of een kerkgenootschap geen conflicthaarden of onderdrukking van individuele personen zou kennen.'¹⁶

Op zich is het verrijkend voor het politieke debat als een partij op grond van haar ideologie een zienswijze op waarden en normen verwoordt. Het gaat evenwel mis zodra zij deze opvatting tot maatgevend verklaart voor haar beoordeling van de samenleving en haar handelen daarop afstemt. Daarom kan een partij de samenleving maar beter niet de maat van haar eigen opvatting van goed en kwaad nemen. In hun politieke denken hebben christendemocraten deze basisgedachte van tolerantie vormgegeven in de ideologie van de soevereiniteit in eigen kring, de leer die de maatschappij beschouwt als een geheel van autonome en gelijkwaardige kringen. In de praktijk lijkt het CDA dat vergeten. Dat geldt zeker in het vreemdelingenbeleid, waarin de partij waardegeschillen in de samenleving soms eerder als lastig, zelfs onwenselijk, lijkt te beschouwen dan als een teken van haar vitaliteit.

De samenleving als gemeenschap

Een D66'er zei ooit dat de democraten nooit in demonstraties meelopen omdat spandoeken te smal zijn om de nuances van hun leuzen weer te geven. Daarmee wilde hij verwoorden dat D66 een beter ontwikkeld gevoel voor complexe verhoudingen heeft dan de andere partijen. Of hij zijn partij nu mooier voorstelde dan zij werkelijk is of niet, vaststaat dat de politiek van PvdA en CDA van nu de complexiteit niet goed verdraagt. Deze is te statisch om de finesses van de improvisatiemaatschappij te vatten.

In de slag om de stad zet dat gebrek aan verbeeldingskracht en aanpassingsvermogen de PvdA nu op achterstand tegenover D66, dat als een magneet werkt op stedelingen die vrij-

heid, ontplooiing en de verrassingen van een multicultureel sociaal leven minstens zo belangrijk vinden als materiële zekerheid. Voor de PvdA is de politieke conclusie dat zij wat minder gepreoccupeerd moet zijn met de materiële condities van het bestaan en meer gevoel moet ontwikkelen voor de stadse geest van cultuur, creativiteit en zelfstandig ondernemerschap. Voor het CDA geldt dat het aan relevantie in de stad zou kunnen winnen als het zijn gemeenschapsdenken relatieveert en losbreekt uit zijn verkrampde negativisme tegenover individualisering.

CDA'er Herman Wijffels, niet zonder gezag onder christendemocraten, prees de individualisering ooit aan als een 'sociale kracht' van deze tijd. 'Mijn opvatting is dat individualisering in principe ontwikkeling is van het bewustzijn', zei hij in een interview met journalist Jan Tromp.¹⁷ 'Zo beschouwd is het niet logisch om ervan uit te gaan dat het uitloopt op losbandigheid en onverschilligheid. Het logische vervolg is dat een beter ontwikkeld persoonlijk bewustzijn leidt tot aanvaarding van meer verantwoordelijkheid voor het geheel.'

Zo onderstreepte hij enerzijds dat individualisering niet als vanzelf ontspooit en anderzijds dat het individu ook een verantwoordelijkheid voor anderen heeft. Elk met zijn eigen traditie van gemeenschapsdenken heeft zowel de PvdA als het CDA de stad en zijn netwerk van gemeenschappen iets te bieden, mits beide partijen bereid zijn hun denkbeelden te beproeven op de lakmoestest van de improvisatiemaatschappij.

De Wiardi Beckman Stichting doet dat in *Van waarde*, waaraan ook Boutellier en Schuyt meewerkten. In het beginselmanifest beschrijft de WBS de lusten en de lasten van gemeenschappen. Aan de ene kant kunnen de bindingen die mensen in gemeenschappen aangaan hun waardigheid ten goede komen en hun mogelijkheden tot collectieve actie vergroten. Dat soort engagement kan mensen een goed gevoel geven, affectie, warmte en

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

erkenning, maar aan de andere kant krijgen de betrokkenen zo wel een zekere macht over elkaar.¹⁸ Tegelijkertijd, schrijft Sie in *Van waarde*, kan individualisme als geloof individuen juist lamleggen.¹⁹ 'Door de dominantie van het individualisme onderkennen mensen in hun individuele verzuchtingen nauwelijks gedeelde waarden en gezamenlijke problemen. Ze stellen niet vast dat ze tegen dezelfde muren oplopen, en als dat wel het geval is ontbreken aanknopingspunten voor gezamenlijke oplossingen voor al die gemeenschappelijke problemen.'²⁰

De conclusie in *Van waarde* is dat de sociaal-democratie de samenleving als een gemeenschap moet benaderen, zij het met oog voor de moderne complexiteit in dit soort verbanden: 'In de 21ste eeuw steunen gemeenschappen in toenemende mate op tijdelijke verbanden van actieve burgers die zich organiseren rondom zaken die hen aan het hart gaan. In de netwerksamenleving met een grote digitale component worden gemeenschappen in een tempo gevormd dat voorheen voor onmogelijk werd gehouden. Die krachten zijn van grote waarde. Ze tonen het engagement van een moderne samenleving.'²¹

In potentie is het politieke vertoog waarmee de PvdA D66 in de stad weerwerk kan bieden er dus wel. WBS-medewerker René Cu-

perus en Bert Ummelen zien in 'de wederopbouw van de burgersamenleving' een taak bij uitstek weggelegd voor zowel PvdA als CDA, schrijven zij elders in deze S&D. Ook CDA'er Arie Oostlander, oud-directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, zei al eens dat CDA en PvdA 'het verhaal' voor de moderne samenleving in huis hebben. Maar, voegde hij eraan toe: 'Het wordt door onze politici alleen niet verteld.'²² Daarmee wees hij op het probleem van de verbroken verbinding in de twee volkspartijen tussen de top en de eigen denktanks. PvdA en CDA doen daardoor in de praktische politiek weinig met de ideologische voeding die zij van de Wiardi Beckman Stichting en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA krijgen.

Eigen disfunctioneren van PvdA en CDA draagt dus bij aan de crisisverschijnselen in beide partijen, naast externe factoren als de verminderde partijtrouw en de opkomst van het populisme. Vooral eenheidsdrang is daar debet aan. In de partijtop uit die drang zich als beduchtheid voor verdeeldheid, een fixatie op machtsbehoud en verwaarlozing van het zelfkritisch vermogen. Dat verstikt het denken. In de praktische politiek kunnen sociaal-democraten en christen-democraten daardoor vooralsnog hun belofte om in de stad het sociale alternatief voor D66 te zijn niet inlossen.

Noten

- 1 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De stad terug aan de mensen*, Den Haag 2009.
- 2 Zie: 'Touwtrekken om de wereldburger', *De Groene Amsterdammer*, 19 februari 2014.
- 3 Hans Boutellier, *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag 2011, p. 22.
- 4 Boutellier, p. 15.
- 5 Het CDA schrijft in het programma voor de Tweede Kamervoorkeuzingen van 9 juni 2010: 'Het CDA gelooft sterk in het behoud van de eigen Nederlandse mentaliteit.' Zie: *Slagvaardig en samen. Verkiezingsprogramma 2010*, Den Haag 2010, p. 3.
- 6 Boutellier, p. 15.
- 7 Ibid., p. 18.
- 8 Ibid., p. 22.
- 9 Ibid., p. 16.
- 10 Monika Sie Dhian Ho: *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*. Digitaal essay geraadpleegd op 4 april 2014: <http://www.wbs.nl/plateform/activiteiten/1804/3644>. Zie ook partijresolutie *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, p. 23.
- 11 Zie: 'De smalle marge van democratische politiek', in: *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Amsterdam 1988, pp. 16-182.
- 12 Monika Sie Dhian Ho, 'Van waarde', in: S&D 2011/5-6, pp. 22-31.
- 13 Kees Schuyt, *Democratische deugden. Cleveringa-oratie*

Marcel ten Hooven *PvdA en CDA maken het verschil niet meer*

- 2006, Amsterdam 2006, p. 15.
- 14 Kees Schuyt, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam 2007, p. 115.
- 15 Schuyt, *Steunberen*, p. 116.
- 16 Schuyt, *Democratische deugden*, p. 18.
- 17 'Informateur over de formatie', *de Volkskrant*, 7 juni 2007.
- 18 Partijresolutie *Van waarde*, 23.
- 19 Monika Sie Dhian Ho: *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*. Digitaal essay.
- 20 Partijresolutie *Van waarde*, p. 23.
- 21 *Ibid.*, p. 24.
- 22 'Volkspartijen zonder volk', *De Groene Amsterdammer*, 31 augustus 2011.

Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken

De samenleving zit verlegen om partijen die het als hun opdracht zien om deelbelangen te overstijgen en tegenstellingen te overbruggen. De PvdA en het CDA zouden dat ter harte moeten nemen en zich minder tegen elkaar moeten afzetten.

RIEN FRAANJE

Plaatsvervangend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het eerste politieke boek dat ik las was *Repeteerende breuken*. Daarin heeft Joop van Rijswijk zijn jarenlange ervaring als medewerker van aanvankelijk de ARP en later de CDA-fractie in de Tweede Kamer op meeslepende wijze geboekstaafd. Behalve dat het boek bewerkstelligde dat ik verslingerd raakte aan politieke (auto)biografieën, reconstructies en dagboeken, leerde het mij ook dat sociaal-democraten en christen-democraten maar moeilijk tot politieke samenwerking komen. De titel verwijst naar de steeds terugkerende animositeit tussen de PvdA en christen-democratische partijen, waardoor samenwerking stevast leidde tot politieke schipbreuk; de ondertitel is minder impliciet: *De machtsstrijd tussen PvdA en CDA*.¹

De recente politieke geschiedenis kent tal van nieuwe voorbeelden die een uitgave van *Repeteerende breuken 'the sequel'* rechtvaardigen. Wat bijvoorbeeld te denken van de mislukte poging om na de verkiezingen in januari 2003 te komen tot een kabinet van CDA en PvdA? Of de o zo moeizame samenwerking van de twee partijen in het vierde kabinet-Balkenende, dat op het eerste gezicht viel over de vraag of Nederland zou bijdragen aan een

volgende missie in Afghanistan maar waar uiteindelijk onderling wantrouwen tussen de sociaal-democratische en christen-democratische bewindslieden maakte dat dit vraagstuk de bananenschil werd waar dit kabinet over uitgleed. Max van Weezel verhaalt in *Haagse fluisteraars* hoe vooral de politiek adviseurs van de bewindslieden het onderlinge onbegrip hebben gevoed.²

Ook in Brussel doen de Europese christen-democraten en sociaal-democraten het voorkomen dat zij elkaars grootste opponent zijn. De onderlinge strijd verhult dat beide politieke stromingen aan de basis hebben gestaan van de Europese samenwerking en nu gezamenlijk de opgave hebben om de aankomende verkiezingen voor het Europees Parlement niet te laten verworden tot een referendum voor of tegen de samenwerking in de Europese Unie.

Deze voortdurende rivaliteit laat zich moeilijk verklaren door diepgaande programmatische geschillen. Sterker nog, de sociaal- en christen-democratie kennen in hun mensbeeld en maatschappijopvatting markante raakpunten die wederzijdse sympathie meer rechtvaardigen.

Rien Fraanje *Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken*

Mensbeelden

In de christen-democratie is de mens een sociaal wezen. Dat betekent dat christen-democraten menen dat mensen het meest tot hun recht komen in relatie met anderen. Ab Klink en Berend Kamphuis vatten het in hun voorwoord bij het rapport *Mens waar ben je* van het Wetenschappelijk Instituut kernachtig samen: de mens komt tot zijn bestemming 'in en door het dragen van verantwoordelijkheden. Langs die weg verwerft hij zelfstandigheid, emotionele rijpheid en uiteindelijke vrijheid. De samenleving moet de mens tot het dragen van die verantwoordelijkheid in staat stellen.'³

Het is vanwege deze mensvisie dat de overheid in de ogen van de christen-democratie een beperkte taak heeft. Klink en Kamphuis schrijven: 'De staat moet de sociale voorwaarden garanderen voor een fatsoenlijk bestaan, maar zich anderzijds niet nodeloos bemoeien met het persoonlijke en maatschappelijke leven. Mensen zijn en blijven natuurlijk wel altijd aangewezen op anderen. Niemand is volstrekt autonoom.'⁴

Die laatste zin is voor christen-democraten een belangrijke notie. Mensen dragen een verantwoordelijkheid jegens anderen en kunnen daarom niet zomaar hun eigen wil als enige leidraad hanteren. Hier wijkt de christen-democratie fundamenteel af van het liberale mensbeeld. De sociaal-democratie is op dit punt niet eenduidig, waarover later meer.

Dat de mens en zijn relaties centraal staan in het christen-democratische denken, verklaart dat sociale verbanden zoals (sport)verenigingen, scholen en kerken voor christen-democraten zo belangrijk zijn. Nog eens Klink en Kamphuis: '[H]et subsidiariteitsbeginsel (spil in het katholieke denken) en het principe van de soevereiniteit in eigen kring (waar het protestantse denken omheen scharniert) leggen elk om een eigen reden het primaat bij de samenleving, bij maatschappelijke instellingen en instituties. Zij moeten bij voorkeur de

elementaire diensten leveren en mensen in staat stellen en toerusten om maatschappelijke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. De overheid waakt er op haar beurt over dat de diensten op maat en toegankelijk zijn.'⁵

Het startpunt voor christen-democraten is dus de mens die pas volledig tot zijn of haar recht komt in relatie tot anderen. De verbanden waarin die onderlinge relaties tussen mensen vorm worden gegeven verdienen de ruimte om hun werk voor de samenleving te kunnen doen. De overheid dient vooral voorwaardenscheppend werk te verrichten met als doel om mensen en hun sociale verbanden tot hun recht te laten komen. De christen-democratie is daarmee vooral een communautaire ideologie. Het is geen toeval dat Jan Peter Balkenende zich zo aangetrokken voelde tot de ideeën van de Amitai Etzioni, die eind vorige eeuw met *The New Golden Rule* het standaardwerk voor de gemeenschapsdenkers in deze tijd schreef.⁶

Ideologisch gezien staat de sociaal-democratie dichter bij de christen-democratie dan bij het liberalisme

Ik durf de stelling aan dat ideologisch gezien de sociaal-democratie dichter bij de christen-democratie staat dan het liberalisme. Henk Woldring stelt in zijn voor christen-democraten als standaardwerk beschouwde *Politieke filosofie van de christen-democratie* dat het socialisme net als het liberalisme voortkomt uit de Verlichting en de Franse Revolutie. Beide politieke stromingen streven naar een betere samenleving en dat idealisme is gebaseerd op de verwachting dat autonome mensen in staat zijn op basis van redelijk inzicht de normen en wetten voor een betere

Rien Fraanje *Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken*

samenleving te formuleren en daarnaar te leven. Dat het socialisme ook hier uitgaat van de autonomie van het individu, is een groot verschil met de christen-democratie. Maar daar waar het liberalisme volgens Woldring de vrijheden van individuele mensen als uitgangspunt nam, '[ging] het socialisme uit van de maatschappij als gemeenschap en haar economische structuren'.⁷

Het is precies de hang van het socialisme en later ook de sociaal-democratie om de mens te zien als onderdeel van een groter geheel die het dichterbij de christen-democratie brengt dan het liberalisme, dat het autonome individu in het centrum van zijn wereldvisie plaatst. Uiteraard bestaat daarbij het subtiel maar wel cruciale verschil dat het socialisme vooral de risico's ziet van onderdrukkende systemen die mensen tot slachtoffer van de gemeenschap kunnen maken, terwijl de christen-democratie juist uitgaat van de kracht en mogelijkheden van de gemeenschap. Maar de kern is dat sociaal- en christen-democraten beiden vaststellen dat mensen deel uitmaken van iets wat groter is dan zichzelf.

Staat versus markt

Op dit punt van mijn betoog is een kanttekening op zijn plaats. Want het maken van een vergelijking tussen twee politieke ideologieën veronderstelt ten onrechte dat die statisch en absoluut zijn. De realiteit is echter veel te complex om uit te gaan van een helder en strak politiek kader van waaruit elke maatschappelijke opgave kan worden benaderd. Een politieke filosofie geeft geen zekerheid over het standpunt dat een politieke partij bij een kwestie moet innemen, maar levert wel een gedeeld referentiekader om over een gemeenschappelijk ideaal te discussiëren. Datzelfde ideaal kan echter tot geheel verschillende afwegingen leiden.

Zo heeft de sterke nadruk die christen-democraten leggen op de samenleving en de sociale verbanden waar mensen deel van uit-

maken bij het CDA vaak geleid tot een anti-overheidsdiscours. Dat maakt de afstand tot het liberalisme van de VVD dat de overheid vooral als hindermacht voor het autonome individu ervaart opeens heel klein. Het gevolg is dat het CDA in coalities met deze partij onder het mom van méér samenleving vaak eerder heeft bijgedragen aan meer marktwerking dan aan het creëren van daadwerkelijke ruimte voor mensen en hun gemeenschappen.⁸ Dat heeft steevast tot kritiek binnen het CDA geleid, zowel tijdens de eerste twee kabinetten-Lubbers als ook gedurende het tweede kabinet-Balkenende.⁹

Terwijl christen-democraten die afdwalen van de gemeenschap uitkomen bij de markt, denken sociaal-democraten als eerste aan de overheid als mensen en hun gemeenschappen niet in staat worden geacht om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen. Het verklaart mede de ambivalente houding van de PvdA ten opzichte van de door hun eigen kabinet afgekondigde participatiesamenleving. Veel sociaal-democraten zien het begrip als een lege (en liberale) marketingterm die de samenleving moet klaarstomen voor een verder terugtrekkende overheid, die zijn taken als schild voor de kwetsbaren in de samenleving verzaakt. De gemeenschapsdenkers binnen de PvdA zien in de participatiesamenleving echter nadrukkelijk aanknopingspunten om de veerkracht van mensen te vergroten daar waar voor hen inmiddels evident is dat hier geen wonderen van de overheid mag worden verwacht. De Amsterdamse PvdA-wethouder en -lijsttrekker Pieter Hilhorst was een duidelijke representant van deze laatste groep. Al voor zijn overstap naar de lokale politiek toonde hij zich in zijn columns in *de Volkskrant* enthousiast over wat mensen zelf kunnen realiseren. Hij noemde zich in een van zijn columns ooit zelfs een christen-democraat, waarbij hij overigens meteen zijn teleurstelling uitsprak over hoe het CDA invulling geeft aan dit kroonjuweel van zijn gedachtegoed.¹⁰

Rien Fraanje *Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken*

Kortom, de politieke praktijk is weerbarstiger dan de ideologische theorie. Een extra complicerende factor daarbij is bovendien dat de nadrukkelijke overeenkomsten tussen CDA en PvdA in gedachtegoed niet kunnen voorkomen dat het leeuwendeel van de CDA-kiezers meer affiniteit met de VVD heeft. 'Het CDA is wat zijn kiezers betreft simpelweg geen centrumpartij maar een partij die, zodra het gaat om politiek-inhoudelijke opvattingen, heel goed door een en dezelfde deur kan gaan als de VVD. Die deur opent naar rechts', schrijven Marcel ten Hooven en anderen in hun concluderende paragraaf bij een onderzoek naar de kiezers van het CDA.¹¹ Wanneer CDA-politici hun standpunt moeten bepalen over de zorg, uitgeprocedeerde asielzoekers of het economische beleid, speelt in het achterhoofd die wetenschap altijd mee.

De PvdA en het CDA zijn te symboliseren met twee van de vier cirkels van het Audi-logo die elkaar gedeeltelijk overlappen. Ze hebben een gezamenlijke kern, namelijk hun overtuiging dat de samenleving niet een verzameling van losse individuen is, maar het sociale verband waar mensen onlosmakelijk deel van zijn. Wanneer die samenleving geen soelaas biedt, scheiden de wegen van sociaal- en christen-democraten. De eersten zoeken hun heil bij de staat, de laatsten bij de markt.

Des Indes-beraad

Wanneer je ervan uitgaat dat iedereen deel is van een groter geheel, ben je altijd op zoek naar wat mensen binnen dat geheel bindt. Je grondhouding is dan niet zozeer de verschillen uitvergroten, als wel zoeken naar gemeenschappelijke grond. Terwijl zowel sociaal- en christen-democraten vanuit hun politieke overtuiging dit als recept voor de samenleving voorschrijven, doen ze naar elkaar het tegenovergestelde: ze vergroten hun onderlinge verschillen uit en bagatelliseren de overeenkomsten. De twee politieke stromingen en de daaraan verwante partijen zijn daarmee als de

vader die de zoon op wie hij lijkt het meest kritisch bejegt. In de huidige politieke context is dat een weinig vruchtbare houding. Natuurlijk, er bestaan ideologische en politieke verschillen maar de gevaren en risico's komen van elders en belangrijker nog: de samenleving zit verlegen om partijen die het als hun opdracht zien om deelbelangen te overstijgen en tegenstellingen te overbruggen.

CDA en PvdA moeten daarbij bereid zijn eerst elkaars onderliggende politieke drijfveren te onderzoeken voor ze daarover oordelen. Zo miskent het verwijt van René Cuperus en Bert Ummelen elders in dit nummer dat het huidige CDA-verhaal met zijn pleidooi voor lastenverlichting wel erg mager is, dat achter dit als rechts aandoende vertoog zorgen schuilgaan die ook de PvdA moeten beroeren.

Nog voordat *The Economist* in januari van dit jaar een kleine hype veroorzaakte met een reportage over de wereldwijde benarde positie van de middenklasse, had het CDA dit al politiek geagendeerd.¹² Buma en de zijnen hebben geconstateerd dat de middenklasse verschillende klappen van de economische crisis opvangt: hun huizen worden minder waard, hun inkomens zijn bevroren, hun baan staat op de tocht en hun belasting wordt verzwaard. En daarbij schaart het CDA niet zozeer de tweeverdieners die drie tot vier keer modaal verdienen onder de middengroepen, maar het gezin dat met anderhalf modaal inkomen vóór de crisis ook maar net de touwtjes aan elkaar wist te knopen. Wanneer we ons realiseren dat een solide middenklasse van cruciaal belang is voor een stabiele samenleving, plaatst dat het voorstel om de lasten voor middengroepen te verlagen in een breder perspectief.

In een samenleving en wereld waarin de verschillen tussen mensen en landen de gemeenschapszin en onderlinge solidariteit onder grote druk zetten, moeten de politieke partijen die zoeken naar maatschappelijke verbinding ook onderling verbinding zoeken. Aldus moeten de sociaal-democratie en chris-

Rien Fraanje *Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken*

ten-democratie elkaar kunnen vinden in hun zoektocht naar een economie die niet ten koste gaat van maar ten dienste staat aan het goede leven. De beide politieke stromingen kunnen vanuit hun gemeenschappelijke grond ook nadenken hoe kan worden voorkomen dat opleidingsniveau een nieuwe verzuiling en daarmee maatschappelijke fragmentatie initieert. En ze zouden een gemeenschappelijke agenda moeten hebben om van de EU

weer het grote ideaal te maken van solidaire landen die gezamenlijk stabiliteit, invloed en welvaart genereren.

Dat zowel sociaal-democraten als christen-democraten vaststellen dat mensen deel uitmaken van iets wat groter is dan zichzelf zou voldoende gemeenschappelijke basis moeten zijn. Misschien is het een idee als vertegenwoordigers van het CDA en PvdA een eigen Des Indes-beraad opstarten?

Noten

- 1 J.P. van Rijswijk, *Repeterende breuken. De machtsstrijd tussen PvdA en CDA*, Amsterdam: Prometheus, 1992.
- 2 Max van Weezel, *Haagse fluisteraars*, Amsterdam: Balans, 2011.
- 3 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je? Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld*, Den Haag: WI, 2011 (tweede druk), zie het voorwoord bij de eerste druk, pag. 6.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid.
- 6 Amitai Etzioni, *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*, The Perseus Books Group. In 2005 als *De nieuwe gulden regel* bij Ten Have uitgegeven in een Nederlandse vertaling.
- 7 H.E.S. Woldring, *Politieke filosofie van de christen-democratie*, Budel: DAMON, 2003, pag. 204.
- 8 Zie mijn eerdere kritische opmerkingen daarover in Rien Fraanje, 'Verheffen, verbinden en verduurzamen', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 2011, pp. 18-21.
- 9 Zo vatte CDA-coryfee Bert de Vries zijn ongenoegen samen in *Overmoed en onbehagen. Het hervormingskabinet-Balkenende*, Amsterdam: Bert Bakker, 2005. Zijn kritiek was overigens breder dan alleen de rol en functie van de overheid.
- 10 Afgelopen najaar formuleerde hij samen met Jos van der Lans zijn visie op de participatiesamenleving in: *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Atlas Contact, 2013.
- 11 Joop van Holsteyn en Galen Irwin, 'Slechts de wereld van gisteren? Over de achtergrond en opvattingen van de kiezers-aanhang van het CDA, 1977-2010', in: Gerrit Voerman (red.), *De conjunctuur van de macht. Het christen-democratisch appèl 1980-2010*, Amsterdam: Boom, 2011, pp. 155-178.
- 12 Zie bijvoorbeeld Marcel ten Hooven, Peter Cuyvers, Martijn Lampert & Jan Prij, *Benauwd in het midden*, Amsterdam: Boom tijdschriften/*Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2008.

Zware tijden voor de sociaal-democraten in Vlaanderen

Op 25 mei houden de Belgen drie verkiezingen in één: landelijk kiezen ze de leden van de federale Kamer (het Belgische parlement), regionaal de leden van het Vlaamse, Brusselse en Waalse parlement (de deelstaten) en Europees de afvaardiging voor het Europees Parlement. De Vlaamse sp.a verkeert in zwaar weer.

WIM VERMEERSCH

Hoofdredacteur Samenleving en politiek, onafhankelijk maandblad voor een sociale democratie (www.sampol.be)

Bij de traditionele Vlaamse partijen — de sociaal-democratische sp.a, de christen-democratische CD&V en de liberale Open Vld — staan de zenuwen strak gespannen. De rechts-conservatieve, Vlaams-nationalistische N-VA is de laatste jaren sterk in opkomst. Bij de federale verkiezingen van 2010 stapten de drie traditionele partijen, ondanks het feit dat hun electoraal aandeel onder de symbolische helft van de Nederlandse taalgroep zakte, toch in de regering-Di Rupo I na de 'langste regeringsformatie ooit'. Een formatie met verkiezingswinnaar N-VA bleek onmogelijk.

Di Rupo I startte aarzelend, maar won in de loop van 2013 aan vertrouwen als eensgezinde beleidsploeg. Dat vertrouwen brokkelt sinds de jaarwisseling in snel tempo weer af, nu de verkiezingskoorts stijgt en daadwerkelijk regeren steeds moeilijker wordt. Het is afwachten hoe de kiezer het werk van de regering taxeert.

Merk daarbij op dat het in Vlaanderen bij gebrek aan federale kieskring niet mogelijk is een Franstalige regeringspartij of -leider af te straffen. De verkiezingen voor de federale Kamer vinden namelijk plaats in elf kieskringen

met elk een vast aantal volksvertegenwoordigers. Een inwoner van Antwerpen kan voor de federale Kamer dus alleen kiezen uit kandidaten uit de kieskring Antwerpen, en niet voor bijvoorbeeld een kandidaat uit Luik. De inzet van 25 mei zoals door de N-VA wordt voorgesteld — kiezen we voor een PS-staat (de socialistische Franstalige partij in Brussel en Wallonië) of een (Vlaams-nationalistische) N-VA-staat — is dus een valse keuze.

In de lange aanloop naar deze verkiezingen hebben de traditionele regeringspartijen alle drie een ideologische herprofilering achter de rug, daartoe aangezet door het succes en de duidelijke boodschap van de N-VA ('verandering'). De sp.a kwam met een opgefriste beginselverklaring *Het Vlaanderen van Morgen*, waarin nieuw elan doorklinkt. Maar voordat ik deze oefening in detail bekijk, eerst iets over de vraag waarom de Vlaamse sociaal-democraten niet profiteren van de economische crisis. Dat kan ook voor Nederland interessant zijn, want de problemen van de sp.a zijn niet zo verschillend van die van andere sociaal-democratische partijen in Europa.

Verlies van aanhang

De reden voor de electorale krimp van sociaal-democratische partijen in Europa is natuurlijk meervoudig en verschilt per land. Toch kunnen we algemeen stellen: sociaal-democraten hebben boter op het hoofd. Kritiek op het wild geworden kapitalisme hoorde vóór 2008 niet direct tot hun ideologische bagage. Dan heb je ook niet de geloofwaardigheid als je dat daarna wel doet. Bovendien toont de geschiedenis dat een economische crisis niet automatisch resulteert in winst voor links. Na de crash van 1929 kwam het fascisme (en de ineenstorting van vele socialistische modellen). Na de economische crisis van de jaren zeventig het neoliberalisme (gepersonaliseerd door Reagan en Thatcher). Ook nu spinnen centrumrechtse politici garen bij de crisis die in 2008 losbarstte. David Cameron, Angela Merkel, Fredrik Reinfeldt en consorten profileren zich als ‘nieuwe progressieven’. Ze scoren met een misleidend discours. Hun gematigde retoriek verbergt hun voorkeur voor een kleine staat. Ze lijken op het eerste zicht minder gevaarlijk dan de hardliners die zonder gêne voor het grote geld rijden, maar vergis u niet: met schijnbaar sociale maatregelen ontmantelen ze stap voor stap de welvaartsstaat. De verwarving die rechts-conservatieven daarmee zaaien, is dodelijk voor sociaal-democraten.

Misschien biedt het onderzoek van de politologen Johannes Lindvall en David Rueda een ander deel van de verklaring waarom sociaal-democraten aanhang verliezen. Op de website van de Britse denktank Policy Network lezen we hun analyse van het verlies van de Zweedse sociaal-democraten bij de laatste vier verkiezingen. Volgens hun onderzoek slaagden de Zweedse sociaal-democraten er het voorbije decennium niet in om de verzuchtelingen van twee groepen die traditioneel wel op hen stemden, te verzoenen: die van de arbeidsmarkt-‘outsiders’, mensen zonder job of met een preciaire job, en die van de arbeidsmarkt-‘insiders’, mensen met een stabiel inkomen, middenklassers zeg maar.

We kennen de ‘insider-outsider’-terminologie natuurlijk uit de economie. Ook is het een punt van kritiek op de vakbonden: de bescherming van de insiders (werkend) leidt tot de uitsluiting van de outsiders (zonder vast werk). Dit enten op de electorale aantrekkingskracht van sociaal-democratische partijen is een interessant uitgangspunt. Maar valt deze analyse ook te maken voor de Vlaamse sp.a?

Dat lijkt inderdaad het geval te zijn. Ook de sp.a kende het voorbije decennium een dalende trend (zij het van een andere orde van grootte dan in Zweden). Kijken we naar het laatste electorale succes van de partij – de federale verkiezingen van 2003 en al in mindere mate de Vlaamse verkiezingen van 2004 in kartel met het sociaalliberale Spirit – dan zien we dat de outsiders al voordien in groten getale naar het extreem-rechtse Vlaams Blok (nu Vlaams Belang) waren gelopen. Dat was op dat moment geen probleem. In de periode van het voorzitterschap van Steve Stevaert (‘Stunt Steve’) stroomden massaal insiders vanuit het christen-democratische CD&V en van Groen, dat toen de helft van zijn kiezers verloor, binnen – om daarna al vlug weer te verdwijnen.

De goede scores van de sp.a na de eeuwwisseling vonden plaats in een tijdperk van optimisme. Socialisme moest vooral gezellig zijn. De ‘ideeënfabriek’ zorgde voor goed klinkende voorstellen. Maar met het vertrek van politiek fenomeen Steve Stevaert stuikte dit project ineen en kwamen zijn gebreken naar boven. Verschillende maatschappelijke problemen werden niet bij naam genoemd. De arbeidersklasse, die in verkleurende en verpauperende wijken woonde, kwam grotendeels bij extreem-rechts te zitten. Later, met de opkomst van de N-VA van Bart De Wever, keerden die outsiders niet terug naar links, maar bleven hangen op centrumrechts. Logisch. De sp.a was steeds meer een partij van insiders geworden, van mensen die het goed hebben, van stabiele tweeverdieners. Niet langer een partij van laaggeschoolde arbeiders, maar van hooggeschoolde jonge gezinnen.

De sp.a verloor de voorbije decennia dus reeds een deel van de outsiders, eerst aan extreem-rechts en vervolgens centrumrechts, maar nu lijkt er zich ook op de linkerkant – na het voorzichtige succes van de linkse PVDA in de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 – voor hen een alternatief aan te bieden. Daarnaast heb je de communicerende vaten sp.a en Groen. Die laatste mikt vooral op de insider, de ecologisch bewuste kosmopoliet. Mocht Groen de outsider kunnen overtuigen dat een groene economie voor hen ook een financiële verbetering en een hogere tewerkstelling kan inhouden, dan mogen we ons opmaken voor een verschuiving ter linkerzijde. Groen slaat met haar recente congres duidelijk die weg in: ‘naast minder vervuiling krijg je van Groen ook meer op jouw loonbrief’. Het is afwachten of die slogan aanslaat op 25 mei 2014.

De grote verbindingsopdracht

Het is voor de sp.a zaak om zich aan te passen aan de verscherpte politieke breuklijn van insiders en outsiders. De partij staat op 25 mei voor een aartsmoeilijke opdracht: zij moet de outsider, die al een tijd weg is bij de partij, terug aan boord zien te halen en tegelijk aantrekkelijk blijven voor de insider. Voor andere partijen is deze dubbele opdracht minder belangrijk. Voor sociaal-democratische partijen sluit dit aan bij hun historische taak om verschillende groepen aan zich te binden, om eenieders positie te verbeteren. Het is de basis geweest voor de traditionele uitruil tussen de lagere en de middenklasse. Want een sociaal-democratie die er enkel is voor de armen, de outsiders, is een arme partij. Maar een sociaal-democratische partij die er enkel is voor de middenklasse, de insiders, zoals te lang het geval was bij de sp.a, is gedoemd electoraal te verschrompelen.

In deze verkiezingscampagne maakt de sp.a van haar strijd tegen het Duitse model van mini-jobs een prioriteit. Ze verzet zich tegen het ontstaan van een klasse van ‘working poor’, mensen die met een preciaire job zouden verar-

men onder zo'n stelsel. Dat lijkt strategisch een goede keuze: de partij kan gerust naar links; op haar rechterkant heeft ze niet veel te vrezen (de liberalen van Open Vld zijn naar rechts opgeschoven in de strijd om de N-VA-kiezer, en tussen de linkervleugel van de christen-democratische CD&V en de sp.a is om levensbeschouwelijke redenen nooit verloop geweest), maar ze moet daarbij dus wel uitkijken de insiders niet van zich te vervreemden.

Hoe diegenen die door de crisis in een lastig parket zijn verzeild en diegenen die de crisis niet echt voelen aan zich te binden, laat staan diegenen die uit de boot dreigen te vallen en zich steeds meer afduwen tegen diegenen die onder hen bengelen om aan boord te blijven: het is voor sp.a-voorzitter Bruno Tobback geen eenvoudige opgave om beide groepen duidelijk te maken dat ze een gezamenlijk belang hebben. Het nieuwe beginselprogramma *Het Vlaanderen van Morgen* moet de partij de mogelijkheid geven om beide traditionele kiespublieken (arbeiders- en middenklasse) te bedienen.

Het Vlaanderen van Morgen

De sp.a woog het voorbije jaar te weinig op het maatschappelijk debat. De partij lijkt met de belangrijke verkiezingen voor de deur net op tijd ingezien te hebben dat haar profiel te flou was geworden. Te veel beleidspartij, te weinig ideeënpartij. Te veel in het midden van het bed, te weinig profilering. De analyse is al meermaals gemaakt. Met de vernieuwde beginselverklaring *Het Vlaanderen van Morgen* kiest de sp.a voor een scherper profiel. Men kan de partij niet betichten van weifelende behaagzucht ten opzichte van de gemiddelde kiezer.

Vooral inzake ‘diversiteit’ zien we een trendbreuk. Voor het eerst slaagt de sp.a erin een tekst over het thema asiel en migratie op papier te zetten die niet vervalt in een naïef-progressief maatschappijbeeld. Weg is de verkramptheid waarmee een dergelijke oefening vroeger altijd gepaard ging. We zien een nieuw burgerschapsproject met wederzijds

respect voor elkaars eigenheid. Dit culmineert in, maar gaat uiteraard verder dan, het gewijzigde standpunt over het hoofdoekenverbod (contra) in overheidsdiensten. Het betekent het einde van een lange tijd van besluiteloosheid ter zake (in Antwerpen en Gent voerden de socialistische burgemeesters Janssens en Termont wat dit betreft lange tijd een erg verschillend beleid) en wellicht ook van een generatie binnen de partij (de 'oude garde' vrijzinnigen die hard gestreden hebben om zich te bevrijden van onder het juk van het katholieke Vlaanderen).

In het luik 'economie' zien we dat de sp.a opnieuw over fiscaliteit praat. Daarover was de partij jaren stil. Begrijp wie begrijpen kan, want het is het enige instrument om écht aan herverdeling te doen. Met haar strijd tegen de mini-jobs hoopt ze in de socialistische vakbond (ABVV) een bondgenoot en in de N-VA een vijand te vinden. Dat is verstandig: een politieke beweging zonder vijanden heeft weinig vrienden. Opmerkelijk is ook dat de partij nadenkt over een 'progressief ondernemerschap'; nog zo'n onontgonnen terrein voor socialisten. Op dat vlak zal sp.a de vakbond minder mee hebben; net zoals voor de explicitering van haar standpunt inzake langer werken of het activeren van werklozen.

De last van een machtspartij

Sinds 1988 zijn de Vlaamse sociaal-democraten er altijd bij geweest op het Vlaamse niveau. Idem dito op het federale niveau, met uitzondering van de periode 2007-2011 (Verhofstadt III, Letermé I, Van Rompuy I, Letermé II). De partij moet zich echter de vraag durven stellen hoelang het argument 'met ons in de controlekamer is het beter dan zonder ons' nog houdbaar is. De partij krimpt verkiezing na verkiezing tot een steeds kleinere politieke speler, maar wanneer ze kan neemt ze bestuursverantwoordelijkheid op. Het strekt de sp.a tot eer dat ze niet aan de kant blijft staan, maar het maakt de partij kwetsbaar in haar ideologische profilering.

Een les die de partij moet trekken uit het voorbije decennium is dat goede ministers zonder een overkoepelend verhaal geen garantie bieden op electoraal succes. Ook het afgelopen jaar slaagde de partij er te weinig in om haar regeringswerk te kaderen in het nieuwe verhaal van *Het Vlaanderen van Morgen*; vaak bleef enkel het regeringscompromis — inherent aan Belgische coalitieregeringen — hangen. Na de jaarwisseling lijkt de partij evenwel een versnelling hoger geschakeld te hebben. Ze stuurt regelmatig concrete voorstellen in het publieke debat (voor iedereen een pensioen na een loopbaan van 42 jaar, werkcheques voor jonge laaggeschoolden, loonlastenverlagingen van 'minstens € 2,5 mrd' via fraudebestrijding...). Maar in een campagne waar het tegen de wind in varen is, halen concrete voorstellen het niet van denkkaders. En daarin speelt de partij helaas niet mee met de grote jongens. Andere partijen zetten de toon en bepalen de snelheid in deze campagnetijd.

Op het moment dat ik dit schrijf, worden de verkiezingslijsten samengesteld. Dat gaat in elke partij gepaard met spanningen. Ook de sp.a heeft haar deel al gehad. Maar een aantal oude en nieuwe gezichten niet te na gesproken, zal het moeten gebeuren door diegenen die het sp.a-beleid mee hebben uitgestippeld of uitgevoerd als beleidsmaker. Zoals altijd heeft de partij ministers die goed werk leveren. De sterkhouders zitten vooral op federaal niveau: Johan Vande Lanotte (Economie) scoort met een reeks voorstellen over het verlagen van consumententarieven, John Crombez (Fraudebestrijding) levert met zijn strijd tegen fiscale en sociale fraude belangrijk werk voor de schatkist én voor het behoud van het draagvlak van onze welvaartsstaat. Monica De Coninck (Werk) maakte zich met een meer degressieve werkloosheidsuitkering niet populair bij de vakbond en armoedeorganisaties, maar plugt in op het 'voor wat hoort wat'-gevoel dat leeft in Vlaanderen.

Het werk van de sp.a-kopstukken in de federale regering is goed zichtbaar, maar dat is een stuk minder het geval voor de socialistische

ministers op Vlaams niveau. Ze kabbelen mee op de gezapige stroom van de hele Vlaamse regering. Te hunner verdediging: het keurslijf van het regeerakkoord waarbinnen ze moeten opereren laat weinig ruimte. Als je geen waterdichte eisen in het regeerakkoord gebetoneerd krijgt, krijg je onzichtbare ministers. Waarom moest de partij in 2009, na een nederlaag, ook zo gemakkelijk in de Vlaamse regering stappen (CD&V, N-VA, sp.a)? Helemaal te gek werd het trouwens toen dat regeerakkoord bestempeld werd als links. De partijtop had beter moeten weten: het was de N-VA toen enkel te doen om het symbool van de uitbouw van een alternatieve Vlaamse sociale zekerheid. Sociale bescherming kan haar gestolen worden.

Toch aan de knoppen blijven

De sp.a laafde zich de voorbije jaren dus aan de macht. De electorale trend is al tien jaar neergaand, maar zodra het kon, ging de partij draaien aan de knoppen van het beleid. Op 25 mei 2014 kan deze strategie op haar limieten botsen. Dan komt misschien het moment dat de partij de eigen regie niet meer zelf in handen heeft. Op Vlaams niveau dreigt ze de speelbal te worden van N-VA en CD&V. Die twee kunnen misschien samen een regering vormen. Indien er toch een derde partner nodig blijkt, is de sp.a tweede keuze (na Open Vld).

De kans bestaat dat de sp.a na de verkiezingen 'uit' de Vlaamse en 'in' de federale regering wordt gemanoeuvreed, met vijf jaar lang 'rechtse' aanvallen van de Vlaamse regering op de 'linkse' federale regering. Het is geen aantrekkelijke gedachte. Onlangs pleitte voorzitter Bruno Tobbacq voor een coöperatief confederalisme, met idealiter dezelfde partijen in de Vlaamse en federale regering. Hij heeft gelijk. Regeringen moeten samenwerken, dat is de logica zelve (althans voor de meesten), maar dit pleidooi valt natuurlijk ook strategisch te verklaren. Alles moet momenteel wijken voor regeringsdeelname op beide fronten, anders dreigt voor een machtspartij als de sp.a vijf jaar woestenij.

Zou een goede oppositiekur de partij dan geen deugd kunnen doen? Ja, ware het niet dat de verkiezingen van 2014 op een cruciaal moment vallen. Dit is de 'moeder aller verkiezingen'. Na verkiezingen in 2003, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010 en 2012 volgt na 2014 in principe tot 2019 een verkiezingsloze periode. De komende vijf jaar krijgen we dus electorale rust en wordt het land in een nieuwe plooi gelegd. Beleidsdeelname is voor elke partij belangrijk. En voor de sp.a wel om drie redenen.

Ten eerste: ons sociale-welvaartsmodel staat bij de volgende stembusgang ter discussie. Nu er minder geld is, komt onvermijdelijk het debat op gang over een brede of smalle invulling van het sociale takenpakket van de overheid, en over waar dan de individuele verantwoordelijkheid eindigt en die van de overheid begint. Daarbij bestaat het gevaar van een te ver doorgeslagen 'voor wat hoort wat'-beleid.

Ten tweede: de discussie over een loonlastenverlaging zal na 2014 blijvend de agenda domineren: die moet zeer zeker gevoerd worden, maar dan zonder dat de overheid en dus de sociale bescherming wordt uitgekleeft (zoals N-VA en Open Vld willen). Het kan onder andere door een drastische belastingshifft van lasten op arbeid naar lasten op vermogenswinsten, bepaalde vormen van consumptie (binnen de index) en milieuvervuiling.

Ten derde: met de zesde staats hervorming (afgesloten in december 2011 door Di Rupo I) werden verschillende bevoegdheden naar de regio's overgeheveld. Vlaanderen krijgt vanaf 1 juli 2014 bevoegdheden in handen waarmee herverdelende keuzes kunnen worden gemaakt. Via de kinderbijslag, woonbonus en een uitgebreid arbeidsmarktbeleid kan straks een corrigerend beleid op poten gezet worden.

De sp.a blijft dus nodig willen we onze verzorgingsstaat behouden (en dat wil de Vlaaming, zo blijkt uit het recente onderzoek van emeritus socioloog Mark Elchardus). Het is alle hens aan dek. Jammer genoeg heeft de partij op dit scharniermoment haar lot niet meer in eigen handen. De zeilboot dobbert momenteel op de golven van andere partijen.

De Participatiewet: voorbode van een drama

Over acht maanden treedt de Participatiewet in werking: bijstand, sociale werkplaatsen en Wajong onder één noemer. Jetta Klijnsma was er eerst tegen maar voert deze hervorming nu uit. Vooral arbeidsgehandicapten wacht grote onzekerheid.

WILL TINNEMANS

Schrijver van non-fictieboeken, moderator en mediatrainer

Voor Jetta Klijnsma hebben het persoonlijke en de politiek altijd dicht bij elkaar gelegen. Door zuurstofgebrek bij haar geboorte liep ze een spasme in haar benen op. Ze werd, mede door die zichtbare handicap, een doorzetter. In Den Haag nam ze het als gemeenteraadslid en wethouder namens de PvdA in de jaren negentig op voor mensen die 'intens verdrietig kunnen zijn over datgene wat het leven voor hen in petto heeft', zoals ze het in 2012 formuleerde in een interview in de bundel *Onbeperkt succesvol*, waarin Bert Jongen mensen aan het woord laat over leven met een handicap.¹ Zorgen dat mensen op eigen benen in het leven kunnen staan en ze desnoods een klein duwtje geven, dat drijft haar.

In december 2008 volgde Klijnsma Ahmed Aboutaleb op als staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en dat zou ze blijven tot het kabinet-Balkenende IV in februari 2010 ten val kwam. Tussen de bedrijven door legde ze als bewindsvrouw bezoeken af aan sociale werkplaatsen, waar mensen met een fysieke, psychische of verstandelijke handicap eenvoudig werk verrichten voor een loon dat kan oplopen tot 130% van het wettelijk minimum. 'De mensen die er werken zijn zó blij dat ze een baan hebben. En het is een

echte baan, het is geen flapdrolwerk. Het is geen bezigheidstherapie', zei ze tegen Bert Jongen.

Prima dat het kabinet-Rutte I, dat inmiddels was aangetreden, arbeidsgehandicapten in het bedrijfsleven aan het werk wilde zetten. Ze had er als staatssecretaris van SZW zelf de opmaat voor verzorgd. Maar het was volgens Klijnsma een illusie te denken dat de nieuwe wet besparingen zou kunnen opleveren. Toch dacht Rutte I bijna twee miljard te kunnen bezuinigen door mensen in de sociale werkvoorziening, jonggehandicapten en bijstandsgerechtigden — een substantieel deel van de onderkant van de arbeidsmarkt — onder te brengen in de (nooit ingevoerde) Wet werken naar vermogen. 'Verschrikkelijk draconische bezuinigingen, waardoor je deze mensen in de steek laat', zei Klijnsma over de wetsvoorstellen. 'Dat baart mij grote zorgen. Mensen worden op deze manier gewoon uitgekotst. Je kunt dan wel zeggen dat iedereen die nu in de sociale werkvoorziening zit, zijn baan houdt, maar het is wel een sterfhuisconstructie. Van de 90.000 banen in sociale werkplaatsbedrijven mogen er maar 30.000 overblijven. Voor veel mensen is de sociale werkvoorziening het ei van Columbus. Ze

zijn heel trots dat ze er werken. Die beschermde werkplekken mogen we nooit afbreken.'

Anderhalf jaar na het interview met Bert Jongen is Klijsma in het kabinet-Rutte II, opnieuw in de rol van staatssecretaris van SZW, verantwoordelijk voor de invoering van de Participatiewet die in de plaats komt van de Wet werken naar vermogen, inclusief 'verschrikkelijk draconische bezuinigingen' en inclusief de sterfhuisconstructie voor de sociale werkvoorziening. Forse besparingen zijn alvast ingeboekt, de sociale werkplaatsen worden op termijn opgeheven, de uitkering voor jonggehandicapten gaat omlaag, bijstandsgerechtigden zitten massaal op het strafbankje. Heeft het sociaal-democratische boegbeeld van gehandicapt Nederland zich laten inpakken?

Participatiewet

Al sinds de jaren tachtig zoekt de overheid naar mogelijkheden om de dure verzorgingsstaat te versoberen. Het model blijkt onbetaalbaar. Door vergrijzing en ontgroening, door oneigenlijk gebruik van voorzieningen, door globalisering van de economie, door een ernstige financieel-economische crisis — de reden waarom verandert om de haverklap. Maar de doelstelling blijft onveranderd: een ingrijpende verbouwing van de sociale zekerheid. Al eerder werd een politiek zwaar beladen versobering van de WAO doorgevoerd, die op het hoogtepunt ruim achthonderdduizend arbeidsongeschikten van een uitkering voorzag. De toelatingscriteria voor en de duur van de WW zijn de afgelopen jaren aangescherpt, aan bijstandsgerechtigden worden hogere eisen gesteld en de pensioengerechtigde leeftijd is verhoogd naar 67 jaar. Maar een grote klapper moet nog komen: de invoering van de Participatiewet. Inmiddels is de wet door de Tweede Kamer en is er waarschijnlijk een meerderheid voor in de Eerste Kamer — al bestaat daar tot aan de stemming in de Senaat onzekerheid over. Als alles volgens plan verloopt, treedt de Participatiewet per 1 januari 2015 in werking.

In die wet worden drie belangrijke voorzieningen bij elkaar gevoegd. De eerste en omvangrijkste is de Wet werk en bijstand (WWB), waar begin 2014 ruim vierhonderdduizend mensen een beroep op doen. De tweede is de Wet sociale werkvoorziening (WSW), die ruim honderdduizend mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking in staat stelt om in of via de sociale werkplaats aangepaste arbeid te verrichten. En tot slot de Wajong voor 235.000 Nederlanders die vóór hun achttiende of tijdens hun opleiding een arbeidshandicap hebben opgelopen. De drie regelingen kosten de overheid jaarlijks € 11 mrd. Bij ongewijzigd beleid zou het totale budget doorgroeien naar € 13,5 mrd per jaar. Door invoering van de Participatiewet moet die stijging beperkt blijven tot € 11,8 mrd.

Op de sociale werkplaatsen wordt dus flink bezuinigd. En Wajongers moeten zich laten keuren om te bepalen welk deel van het inko-

Terwijl het aantal bijstandsgerechtigden slonk is het aantal Wajongers sinds het begin van deze eeuw explosief gegroeid

men ze zelfstandig met werken kunnen verdienen. Voor nieuwe jonggehandicapten wordt de toetreding tot de voorziening bemoeilijkt. Wie niet volledig arbeidsongeschikt is, is vanaf 1 januari 2015 aangewezen op de bijstand. Alleen mensen die helemaal nooit kunnen werken, krijgen in de toekomst een Wajong-uitkering, die nu nog 75% van het minimumloon bedraagt maar bij de invoering van de Participatiewet voor iedereen die kan werken verlaagd wordt naar 70%. Dat betreft volgens de meest recente schattingen zo'n honderdduizend mensen. D66, ChristenUnie en SGP hebben in ruil voor steun van kabinet-

plannen weten te voorkomen dat deze massa in de bijstand belanden en daar onderworpen worden aan de vermogens- en voordeurdelersstoets.

Ook bijstandsgerechtigden moeten vaker aan de bak. Sinds de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de bijstand naar de gemeenten, in 2004, is het voor de lokale overheid sowieso lucratief om bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Gemeenten mogen sindsdien namelijk vrijelijk beschikken over het overschot aan uitkeringen. In enkele jaren tijd wisten ze tientallen procenten van de bijstandsgerechtigden uit de bijstand te laten stromen. Daarmee had de lokale overheid in de ogen van het kabinet bewezen dat zij het juiste adres was om mensen aan het werk te krijgen.

Schijn bedriegt. Want terwijl het aantal bijstandsgerechtigden slonk, is het aantal Wajongers sinds het begin van deze eeuw explosief gegroeid. In 2001 stroomden er nog 7000 nieuwe uitkeringsgerechtigden in; drie jaar later was dat aantal opgelopen tot 17.000 per jaar, zo'n 65 jongeren per werkdag. De verklaring voor die extreme groei is eenvoudig: gemeenten sluisen zoveel mogelijk jonggehandicapten door naar de Wajong, want die regeling wordt door het UWV uitgevoerd en rechtstreeks door de rijksoverheid betaald. Gemeenten wisten het aantal bijstandsuitkeringen dus fors terug te dringen door jongeren bij te schrijven in de Wajong-registers. Door alle regelingen bij elkaar te voegen, kan de rijksoverheid nu een einde maken aan die verdwyntruc.

Voorgeschiedenis

De Participatiewet is met horten en stoten tot stand gekomen. De plannen dateren van 2008, toen een commissie van wijze mannen en vrouwen zich onder leiding van voormalig CDA-minister van Sociale Zaken Bert de Vries boog over een modernisering van de in 1969 ingevoerde WSW. Te veel mensen met een arbeidsbeperking maken gebruik van de sociale

zekerheid, terwijl ze wel kunnen werken. Hoe krijg je ze aan het werk zonder extra kosten? Dat was de opdracht waar De Vries en zijn commissie zich over bogen. In het eindrapport, *Werken naar vermogen*, bepleit de commissie een uitbreiding van de wet naar al die mensen 'die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen en die om te kunnen werken zijn aangewezen op langdurige ondersteuning'.² Een ingreep die volgens de commissie budgettair neutraal zou kunnen verlopen door de regelingen voor de sociale werkvoorziening, jonggehandicapten en bijstandsgerechtigden in één wet onder te brengen – met de gemeenten in de rol van regisseur. Omdat gemeenten dicht bij de burger staan dan het Rijk, weten ze immers beter langs welke wegen mensen het beste aan werk geholpen kunnen worden.

Arbeidsgehandicapten kunnen misschien niet zelfstandig het wettelijk minimumloon verdienen, maar wel een deel ervan. De overheid kan het verschil tussen de 'loonwaarde' van een arbeidsgehandicapte en het wettelijk minimumloon bijpassen, dat is altijd nog een stuk goedkoper dan een volledige uitkering. Van de 220.000 jonggehandicapten die Nederland ten tijde van het verschijnen van het rapport al telde, kan zeker de helft een eigen inkomen verdienen, meende de toenmalige coalitie van CDA en VVD, gedoogd door de PVV.

De Wet werken naar vermogen ademde de sfeer van de Commissie Arbeidsparticipatie, die het Nederlandse volk bij monde van voormalig TNT-topman Peter Bakker in juni 2008 nog voorhield: 'De krapte op de arbeidsmarkt is een probleem, maar tegelijkertijd een kans. Een kans om mensen die tot nu toe nog buiten de arbeidsmarkt staan, mee te laten doen. Een kans om kwetsbare groepen beter te integreren in de Nederlandse samenleving.' De bedrijfseconoom Bakker was eind 2007 door het CDA-duo premier Balkenende en minister Donner van SZW aangezocht om met een doordacht advies een doorbraak te forceren in de patstelling rond het ontslagrecht en de werking van de arbeidsmarkt. De beroeps-

bevolking krimpt, terwijl de vraag naar personeel blijft groeien, vooral in de zorg, het onderwijs en de techniek, aldus de commissie-Bakker in *Naar een toekomst die werkt*.³ En inderdaad, toen de adviescommissie dat rapport presenteerde, was de werkloosheid met 3,7% van de beroepsbevolking historisch laag en daar stonden ook nog eens zo'n 240.000 openstaande vacatures tegenover.

Maar dat was een paar maanden voor het faillissement van de Amerikaanse bank Lehman Brothers. Drie maanden na de presentatie van het rapport bevond de wereldeconomie zich in het voorportaal van een serieuze crisis. In de jaren erna vielen banken om of ze moesten met belastinggeld overeind gehouden worden; torenhoge schulden brachten overheden en particulieren in verlegenheid. Talloze bedrijven schroefden de productie terug of gingen failliet, pensioenfondsen kwamen in de problemen, de huizenmarkt stortte in.

Ondertussen is in de Haagse beleidstorens voor de sociale zekerheid een koers ingezet die zich even moeizaam laat bijstellen als de vaarrichting van een mammoettanker. Maar eind 2013 was de werkloosheid wel opgelopen tot 8,2% van de beroepsbevolking – ruim 650.000 werklozen – en daar stonden nog maar 94.000 vacatures tegenover.

Quotumregeling

Niet lang na die Tweede Kamerverkiezingen, op 12 september 2012, werden VVD en PvdA het eens over de vorming van een tweede kabinet-Rutte. De PvdA-tandem Asscher-Klijnsma op het ministerie van SZW pakte de draad op waar het vorige kabinet hem had laten liggen. De Wet werken naar vermogen ging Participatiewet heten en de invoeringsdatum werd verplaatst naar 1 januari 2014 en weer later dus naar 1 januari 2015. Maar de kern van de plannen bleef overeind.

Staatssecretaris Klijnsma zorgde er wel voor dat in het regeerakkoord een belangrijk nieuw element aan de Participatiewet werd

toegevoegd: een quotumregeling. Om al die WSW'ers en Wajongers aan werk te helpen, moeten bedrijven met meer dan 25 werknemers 5% van de banen reserveren voor arbeidsgehandicapten, op straffe van € 5000 per niet-gecreëerde arbeidsplaats. Werkgevers stelden de quotumregeling uit het regeerakkoord in het voorjaar van 2013 ter discussie tijdens de onderhandelingen over een sociaal akkoord. De uitkomst van de besprekingen tussen sociale partners: het bedrijfsleven zorgt tot 2026 voor 100.000 banen, de overheid voor 25.000. De quotumregeling is nu de stok achter de deur: mochten de werkgevers zich niet aan hun verplichtingen houden, dan komt de staatssecretaris die 5% van het personeelsbestand alsnog opeisen.

Er is veel ellebogenwerk nodig om aan de onderkant van de arbeidsmarkt een baan te bemachtigen

In Noord- en Oost-Nederland en in Zuid-Limburg, waar sociale werkplaatsen in sommige regio's grote en soms zelfs de grootste werkgever zijn, hebben ze weinig aan dat quotum, want de gemiddelde bedrijfsgrootte ligt er ver onder de 25 werknemers. Bovendien vrezten twee medewerkers van het Centraal Planbureau, Daniel van Vuuren en Krista Hoekstra, dat werkgevers de vage definitie van arbeidsongeschiktheid zullen benutten om werknemers die ze al in dienst hebben te labelen als 'arbeidsongeschikt'.⁴ Zo hebben ze hun quotum eerder gevuld. Bedrijven met meer dan 25 werknemers zullen bovendien een voorkeur hebben voor het aantrekken van arbeidsongeschikten die in bedrijven waarvoor het quotum niet geldt al bewezen hebben dat ze hun geld waard zijn. Door die herschikking van werkende arbeidsgehandi-

capten van kleine naar grotere ondernemingen zullen meer werkgevers aan het quotum voldoen, terwijl er niet één extra baan voor arbeidsgehandicapten is bijgekomen. In Oostenrijk, dat al eerder een quotumregeling invoerde, bestaat 42% van de banen voor arbeidsgehandicapten uit herschikking. Een ander nadeel bestaat volgens de CPB-medewerkers uit de hoge kosten die gemoeid zijn met de administratieve lasten voor werkgevers, de uitgaven voor keuringen en voor de handhaving van het quotum. Werknemers lopen bovendien het gevaar van stigmatisering. Tot slot kan de verplichting om hen in dienst te nemen tot verdringing leiden: er zijn minder banen voor werknemers die op hetzelfde werk azen maar die niet het label 'arbeidsongeschikt' hebben. Er staan besparingen op de uitkeringen en inkomsten uit boetes tegenover, 'maar van de effectiviteit in termen van werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten mag niet te veel worden verwacht', aldus Van Vuuren en Hoekstra.

De onderkant van de arbeidsmarkt

Het overgrote deel van de arbeidsgehandicapten is laagopgeleid. De meeste mensen die slechts een deel van hun eigen inkomen kunnen verdienen, gaan straks hengelen naar een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Die onderkant is de afgelopen decennia sterk veranderd door de toetreding van meer vrouwen, parttimers en zzp'ers, maar ook de aard van het werk is veranderd. Een substantieel deel van de beroepsbevolking verdiende vroeger zijn brood met productie in de industrie, de bouw en de agrarische sector. Nu zijn de dragers van de economie te vinden in de dienstverlening. Laagopgeleiden zijn aangewezen op de schoonmaak, pakjesbezorging, horeca, detailhandel, transport, thuiszorg en soortgelijke sectoren. Juist mensen met een arbeidshandicap voldoen vaak niet aan de sociale en communicatieve vaardigheden die in de dienstverlening vereist zijn. Een twintiger met een gedragsstoornis wordt niet snel

aangenomen in de thuiszorg of in andere beroepen die veel contact met klanten vereisen.

Er is veel ellebogenwerk nodig om aan de onderkant van de arbeidsmarkt een baan te bemachtigen en te behouden. Tijden van laagconjunctuur pakken hier ook nog eens extra nadelig uit, omdat er dan sprake is van verdringing. Hoewel in brede kringen de indruk bestaat dat arbeidsmigranten de banen van laagopgeleiden inpikken, omdat ze minder eisen stellen aan de kwaliteit van het werk en genoeg nemen met lagere lonen, zijn zij niet degenen die verdringing veroorzaken. De tijdelijke migrant bezet vooral banen waarvoor niet direct Nederlandse werknemers beschikbaar zijn. Ze vangen seizoenspieken op of doen werk waartoe Nederlanders niet bereid zijn, zo bleek eind 2012 nog weer eens uit een studie van het economisch onderzoeksbureau SEO.⁵ Op een ruime arbeidsmarkt hebben laagopgeleiden meer te duchten van scholieren en studenten, en vooral van middelbaar en hoger opgeleiden die werk onder hun niveau accepteren. Uit een studie van het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam bleek in 2013 dat de hoofdstedelijke metropoolregio 350.000 banen voor laagopgeleiden telt.⁶ Bijna de helft ervan werd in 2011 vervuld door mensen met een hoger opleidingsniveau dan noodzakelijk voor die functie.

Iedereen aan het werk?

'De Participatiewet wordt een financieel en sociaal drama', zei PvdA-wethouder Klaas Steenhuis van Veendam op 14 januari 2014 in *NRC Handelsblad*. De regio Oost-Groningen, waar Veendam onder valt, telt anderhalf keer zoveel Wajongers en drieënhalve keer zoveel mensen in sociale werkplaatsen als het landelijk gemiddelde. De zeven gemeenten die samen de regio Oost-Groningen vormen, verwachten dat ze de komende jaren tienduizend mensen naar werk moeten begeleiden. Steenhuis denkt dat er niet meer dan duizend banen beschikbaar zijn in de regio, die toch al met een meer dan gemiddelde werkloosheid

kampt. De overige negenduizend werkzoekenden belanden vermoedelijk langdurig in de bijstand.

Wetenschappers in de sociale en economische disciplines zijn het er aardig over eens: de meeste vormen van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden zijn kostbaar en hebben weinig effect. Ze zijn vanuit economisch perspectief zinloos. Dreigementen en sancties op de uitkering hebben een gunstige uitwerking op mensen die wel kunnen maar niet willen werken, een relatief kleine groep. Voor mensen die wel willen maar niet kunnen werken – de overgrote meerderheid van werklozen en arbeidsongeschikten – helpt eigenlijk niets, behalve meer banen.

De conclusie kan niet anders dan somber zijn: onder het huidige regime is de positie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt beroerd. Het ziet er niet naar uit dat de Participatiewet voldoende soelaas zal bieden voor de honderdduizenden werkzoekende arbeidsgehandicapten die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Zij worden de komende tien tot twintig jaar – na herkeuringen – toegevoegd aan de groep laaggeschoolden die nu al geen riant positie innemen op een te ruime arbeidsmarkt. Zij die werk vinden draaien mee in de carrousel van tijdelijke baantjes met veel onzekerheid en weinig inkomen. Er is een gerede kans dat een substantieel deel van hen geen baan vindt.

De hele economie is gericht op efficiëntie, op de hoogst haalbare productie tegen de laagst mogelijke kosten.⁷ Wie niet in dat model past, hebben we decennialang voorzien van een uitkering. We hebben sociale werkplaatsen voor hen ingericht en voorzieningen waar ze

hun dag aangenaam kunnen doorbrengen. Dat mocht allemaal best wat kosten. Want juist omdat we alleen gezonde, productieve mensen het werk hebben laten doen, kon de economie optimale efficiëntie behalen en maximale welvaart creëren. Dat moet nu weer anders.

Het is nog maar zeer de vraag of gemeenten in staat zijn om hun taken in het sociale domein tot een goed einde te brengen met de bestaande budgetten waar ook nog eens fors op gekort wordt. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Coelo) van de Rijksuniversiteit Groningen maakte medio 2013 bekend dat er bij ongewijzigd beleid in 2017 een gat van € 6 mrd gaapt tussen de verwachte inkomsten en uitgaven van de gemeenten.⁸ Bijna de helft daarvan wordt veroorzaakt door de decentralisatie van taken in het sociale domein. De onttaking van de verzorgingsstaat is in volle gang. Waar mogelijk wentelt de rijksoverheid de lasten af op de gemeenten, die toch al onder grote financiële druk staan en kampen met een groeiend wantrouwen van burgers die het gevoel hebben dat er een loopje met hen wordt genomen. De uitspraken die Jetta Klijnsma deed aan de vooravond van haar aantreden als staatssecretaris van SZW, zullen in elk geval niet leiden tot een groter vertrouwen in politici die zeggen dat ze het opnemen voor mensen met weinig kansen.

Dit artikel is gebaseerd op de inleiding van 'De kwetsbaren. Concurrentie en verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt', Will Tinnemans, Nieuw Amsterdam, Amsterdam, april 2014. Zie voor meer informatie en een discussie over de onderkant van de arbeidsmarkt: www.dekwetsbaren.nl.

Noten

1 Jongen, Bert, *Onbeperkt succesvol. Leven met een handicap*, Uitgeverij De Boekenmakers, Eindhoven, 2012.

2 Commissie fundamentele herbezinning WSW, *Werken naar Vermogen*, Den Haag, 2008.

3 Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die*

werkt, Rotterdam, 16 juni 2008.

4 Daniel van Vuuren en Krista Hoekstra, *Quotum arbeidsgehandicapten matig effectief*, *Me Judice*, 21 maart 2013.

5 Berkhof, Ernest en Bert Hof, *De*

- economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten. Een realistisch beeld*, Amsterdam, SEO, december 2012.
- 6 Jong, Idske de e.a., *Laagopgeleiden op de arbeidsmarkt in de Metropoolregio Amsterdam*, Bureau Onderzoek en Statistiek, Amsterdam, april 2013.
- 7 We hebben decennialang gebouwd aan een economie met een maximale productiviteit per werknemer. Mensen die het tempo en de complexiteit van het werk niet konden bijbenen, verdwenen in de WAO, later in de Wajong of andere regelingen voor mensen met een beperking. De Nederlandse uitgaven aan arbeidsongeschiktheid horen met 2% van het bruto binnenslands product tot de hoogste van de Europese Unie. Slechts 16% van alle Nederlandse bedrijven neemt bewust mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst. Eind 2011 had nog geen 5% van alle werkgevers één of meer Wajongers in dienst.
- 8 Allers, M.A. e.a., *Gemeenten in perspectief*, Coelo, Groningen, 2013

Interventie

Rusland vraagt om een duidelijk antwoord

Door **Marina Ohanjanyan**

Projectmanager bij de Max van der Stoep Stichting

Rusland ligt voorlopig uit de G8. In een niet onbelangrijke show van eensgezindheid kon een motie die het referendum op de Krim veroordeelde in de VN Veiligheidsraad op 13 van de 15 stemmen rekenen. De enige die tegenstemde was Rusland zelf. China stemde opvallend genoeg niet mee. De boodschap lijkt duidelijk: als je zo doorgaat dan doe je niet meer mee. Maar deze boodschap is bij lange na niet voldoende.

Voor de nabije toekomst is het van belang dat we wakker worden uit de droom dat Rusland nog steeds een democratisch land is dat als een partner behandeld dient te worden: het eerste is al langer niet waar, en het tegendeel van het tweede hebben we weer kunnen zien op de Krim. Het betekent niet dat je het hele land inclusief de bevolking moet afstraffen. Maar met Poetins Rusland kun je niet omgaan zoals je met Frankrijk, Duitsland of Japan zou omgaan. Met iemand die de regels niet erkent, kun je ook niet volgens de regels spelen. Dit betekent dat standaardsancties niet genoeg zijn.

Denk dus ook aan maatregelen die Poetin pijnlijk raken door zijn imago thuis te ondergraven; hij speelt altijd voor het thuispubliek en dat is tevens zijn zwakke plek. Zodra hij in de ogen van de gemiddelde Rus geïsoleerd, niet gevreesd of zelfs zwak overkomt op het wereldtoneel, zal hij misschien inzien dat hij een andere weg moet inslaan. Geef hem geen enkel sportevenement meer; geen enkel podium waarop hij zich kan profileren als een grote wereldleider. Gun hem ook geen enkele eretitel. Niets dat voor een leuke *soundbite* kan zorgen op de Russische staatstelevisie. Blok-

keer alle westerse diensten voor hem en zijn entourage; weer hem desnoods van Facebook en Twitter.

Het is namelijk belangrijk om Poetin en de zijnen goed te laten voelen wat 'het Westen' nu eigenlijk is, en in welke mate het ondertussen vervlochten is geraakt met het leven in Rusland. Een goed voorbeeld is een oproep van een grote Poetin-supporter, ondernemer Mikhail Dvorkovich, om Amerikaanse producten te boycotten in antwoord op de sancties van de VS. Dit werd dan getwitterd vanaf een iPhone. Publiceer ook elke verkoop van westerse luxeproducten aan Poetin en zijn entourage. Dit kan goed in samenwerking met bestaande Russische initiatieven die de illegaal verworven rijkdommen van Poetins elite in kaart brengen. Zijn daadwerkelijke vermogen is een van de grootste en best bewaarde staatsgeheimen in Rusland.

Doe er tegelijkertijd alles aan om gewone Russen makkelijk te laten rondreizen in Europa en de Verenigde Staten. De boodschap moet duidelijk zijn: wij hebben een probleem met Poetin, niet met jullie. Organiseer talloze Russische culturele evenementen in Europese steden met Russen, maar zonder vertegenwoordigers van het regime. Sponsor Russischtalige media (met uitzendingen in Rusland) die een veelzijdig verhaal laten horen over Europa en over Rusland. Wij ontvangen hier ook Russia Today, dus waarom geen Europe Today in Rusland? Er is een aanpak nodig die verder gaat dan de formele diplomatie. Poetin doet dit zelf, en we kunnen dat niet onbeantwoord laten.

Daarnaast is snelheid van belang. De sancties die nu worden toegepast op Poetins 'inner circle' worden al weken besproken. Natuurlijk hebben die sancties nut. Ze werden eerst wat lacherig ontvangen in Rusland,

maar je merkte al snel dat het doordrong dat dit wel degelijk storend is. Zelfs in Nederland is het te merken: een bekende oligarch die Poetin steunt heeft onlangs bijvoorbeeld zijn activa uit Nederland moeten halen. Ook stond er op de Amerikaanse sanctielijst een bank – Bank Rossiya, die in handen is van naaste zakenmannen van Poetin. De sancties betekenen dat de bank niet meer bediend wordt door de Amerikaanse betalingssystemen van Visa en MasterCard. De klanten van de bank kunnen in essentie dus niet meer met hun bankpasjes betalen; je kunt je voorstellen dat dit behoorlijk vervelend is. Daarnaast zullen andere sancties gericht op Poetins entourage, zoals het blokkeren van hun visa en tegoeden in de EU en VS, zeker nodig zijn en tevens nut hebben om Poetin een sterke boodschap te sturen. Ze kunnen er bovendien voor zorgen dat zijn elite – een van de pilaren van zijn machtspositie – gaat twijfelen aan de koers die hij gekozen heeft.

Maar geloven we echt dat ook maar één van Poetins knechten nog geld heeft staan op een Europese of Amerikaanse bank? De EU moet sneller reageren. En gezien het intrinsiek langzamere proces van besluitvorming moeten we dus veel meer bezig zijn met mogelijke scenario's voor de toekomst, zelfs de allerergste, en onze respons erop afstemmen. We kunnen ons niet meer laten verrassen.

We moeten aan de langere termijn denken. Poetin heeft laten zien dat 'established' diplomatie niet volstaat. Hij kent dat spelletje te goed en kan meesterlijk manipuleren. Poetin is een langetermijndenker. Dat moeten wij dus ook worden. We moeten veel verder vooruitdenken, bijvoorbeeld met 'worstcasescenario's', en daar antwoorden op bedenken. De belangrijkste vraag is: wat wil Poetin precies? Zijn politiek van de afgelopen jaren richting de buurlanden stond in het teken van een Euraziatische Unie; een nog weinig gedefinieerd blok dat critici zien als de Sovjet-Unie in een nieuw jasje. Voor iemand die het uiteen-

vallen van de Sovjet-Unie de grootste geopolitieke tragedie van de twintigste eeuw vindt is dat ook niet vergezocht.

Ook intern wordt de Russische bevolking klaargestoomd voor een imperium: het beeld van een groots Russisch rijk waar andere landen bang voor (moeten) zijn is een leidmotief in de staatsmedia. Dmitri Kiselyov, hoofd van een van de grootste Russische mediabedrijven en boegbeeld van het Kremlin-communicatiebeleid, heeft onlangs een uitzending gemaakt over hoe gemakkelijk Rusland Amerika tot nucleair as zou kunnen vermalen.

Probleem is alleen dat je zonder de post-Sovjet-landen geen imperium hebt. De redenering die is gebruikt voor de overname van de Krim – het beschermen van de Russische minderheid aldaar – geeft daarom in de buurlanden terecht reden tot zorgen. Veel van die landen hebben eveneens grote Russische minderheden, die soms meer reden tot klagen hebben gehad dan de Krim-Russen. In deze context worden vaak de Baltische staten genoemd, maar Moldavië is een makkelijker doelwit. Het ligt volkomen buiten het aandachtsveld van de westerse media en maakt in zijn eentje geen enkele kans tegenover Rusland. Het de facto afgescheiden gebied van Moldavië, Transnistrië, grenst aan Zuid-Oekraïne. Onlangs heeft Transnistrië dan ook gevraagd om toe te treden tot de Russische Federatie.

Denk vervolgens aan de uniestaat met Wit-Rusland die al heel lang in de planning is, aan de verschuivende grens in Georgië en aan het totaal van Rusland afhankelijke Armenië en je krijgt de globale omtreklijnen van het toekomstige rijk in beeld. Het is dan niet eens meer zo belangrijk of dit vervolgens één land moet worden of een unieconstructie waarbij de landen in kwestie – in naam – onafhankelijk zijn. Als Poetin inderdaad die kant op wil, dan kunnen we maar beter een strategie klaar hebben liggen om dat tegen te kunnen gaan. En ook laten zien dat we het niet meer accepteren.

A.L. Snijders

Een schandaal

Misschien zijn er lezers van deze rubriek die nooit een opening van een kunsttentoonstelling hebben bijgewoond. Voor hen schrijf ik dit. Het zijn bijna altijd beschaafde bijeenkomsten. De exposant heeft jaren geschilderd, getekend, gehakt of geboetseerd. Alles hangt of staat in een blanke, verantwoorde omgeving, er is een inleider, er is drank, er zijn familieleden en vrienden, soms is er een fotograaf, soms een journalist. Een tante fluistert dat ze die tekening daar links erg interessant vindt, de galeriehouder plakt er een rood stickertje op. Mooier is het als een onbekende iets koopt, een onbekende man van wie men vermoedt dat hij een kenner is. Hij vertegenwoordigt een circuit, een smaak. Je hoort het stille ritselen, de zilveren toon van een besloten kring, je ziet wie binnen zijn, en vooral, wie buiten.

Ik herinner me ook een heel ander soort opening. Ik ben uitgenodigd het woord te voeren in een jeugdhonk. Ik arriveer ruim op tijd, de schilder is niet aanwezig. Er ligt een tafel op zijn rug, poten omhoog. Op elke poot is een bierviltje bevestigd, vier mensen kunnen hun glas neerzetten. Er staan drie ruisende televisietoestellen. Achter een slordig muurtje van bordkarton hoor ik een zacht sissend geluid. De schilder zit daar draden te solderen om de televisietoestellen tot leven te brengen. Ik vraag hem hoe laat de tentoonstelling door mij zal worden geopend. Hij zegt: 'Om drie uur, om drie uur landt hier een Hollandse Scud.' Ik wijs op mijn horloge en zeg: 'Maar het is al halfvier.' Hij zegt: 'Ga wat drinken aan de bar, voor eigen rekening.' Gelukkig heeft hij op de uitnodiging een dichtregel van Horatius gedrukt. *Aequam memento rebus in arduis servare mentem* — Zorg ervoor in moeilijke ogenblikken gelijkmoedig te blijven.

Na een kwartier komt hij uit zijn hokje, ik maak me klaar om mijn zorgvuldig geformuleerde redevoering over zijn prachtige schilderijen te houden. Maar dat is niet nodig, hij pakt een emmer koeienstront en laat hem inslaan voor mijn voeten. Het zaaltje is meteen leeg. Ik blijf als enige staan, ik kijk naar mijn schoenen, 's morgens nog gepoetst, en mijn doordrenkte broekspijpen. Het is een schandaal. Ik heb heel wat schandalen gemist: de impressionisten, de première van de 'Sacre du Printemps', Lucebert voor het Stedelijk Museum. Nooit ben ik ergens bij geweest. Maar nu sta ik toch midden in de kunstgeschiedenis, op de eerste rij, onder de stront. Ik voel de trots.

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 voorkeursstelsel 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 raadgevingen 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 'vrijler' 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 verstrekende 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 campagnethema 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 campagnethema.

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 beschermingssystemen. 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 beschermingssystemen 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 Paliier 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.' 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 inkomenstrekkers. 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 kortetermijnrendementen 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 actievere 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 waardeverhoging 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 XXIe 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 XXIe 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 ongeloflijke 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 vijftesde 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 paradisijs. 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

- 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.

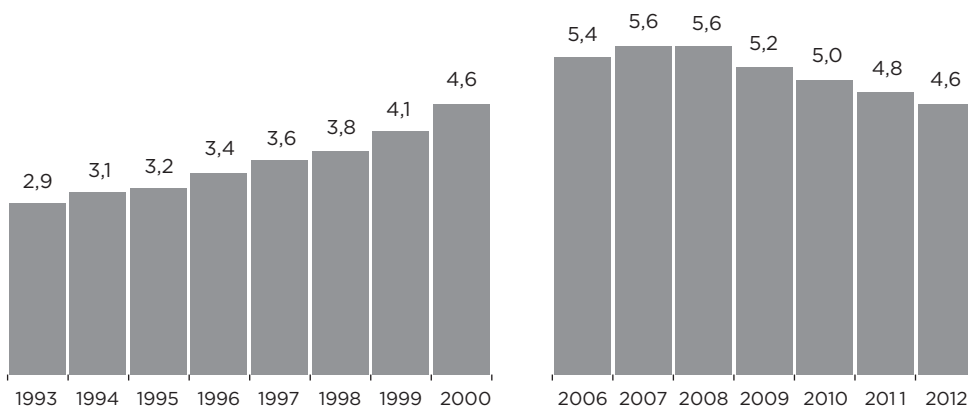
Het vermogen van particuliere huishoudens (netto na aftrek van schulden) omvat financieel bezit (spaargeld, aandelen) en niet-financieel bezit (onroerend goed inclusief eigen woning, roerend goed voor zover dit economisch geëxploiteerd wordt, en ondernemingsbezit). De vermogenscijfers reiken helaas niet 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.

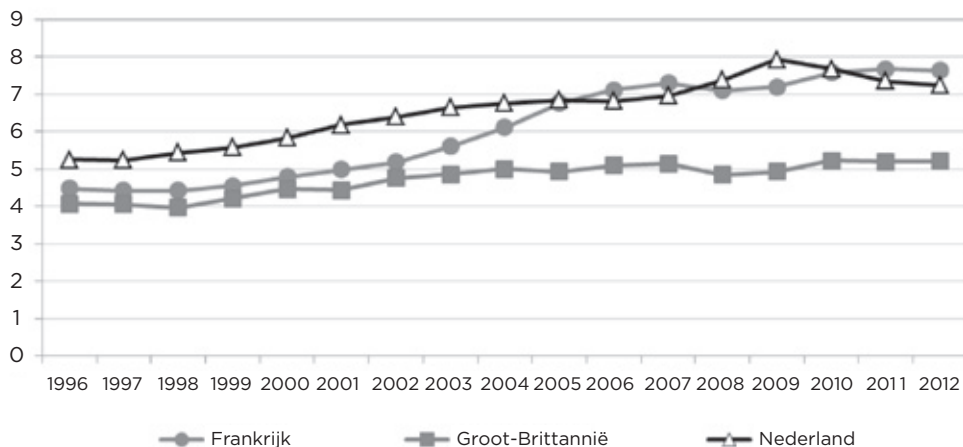
Een exacte vergelijking met Piketty's uitkomsten is op dit moment nog niet goed mogelijk. Het monnikenwerk dat nodig is om zijn definities nauwkeurig te volgen en de ontwikkeling over enkele eeuwen in kaart te brengen, moet nog beginnen. In plaats daarvan geef ik een eerste indruk uitgaande van bestaande 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.

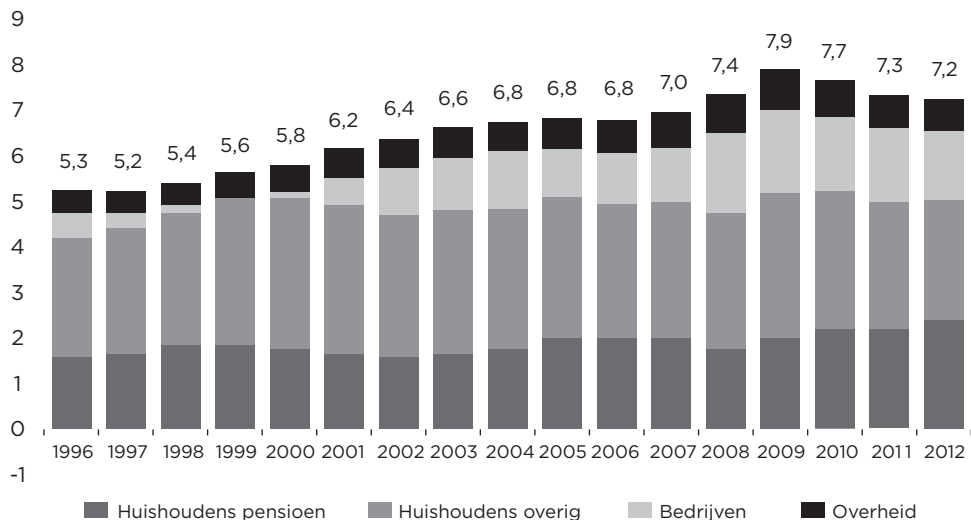
Zoals opgemerkt wordt het totaal aan besparingen van pensioenfondsen hier aan huishoudens toegerekend. Het aandeel daarvan in het totale vermogen van huishoudens is zeer aanzienlijk en blijkt bovendien verantwoordelijk voor de geringere daling van de vermogen-inkomensverhouding van figuur 2 vergeleken 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

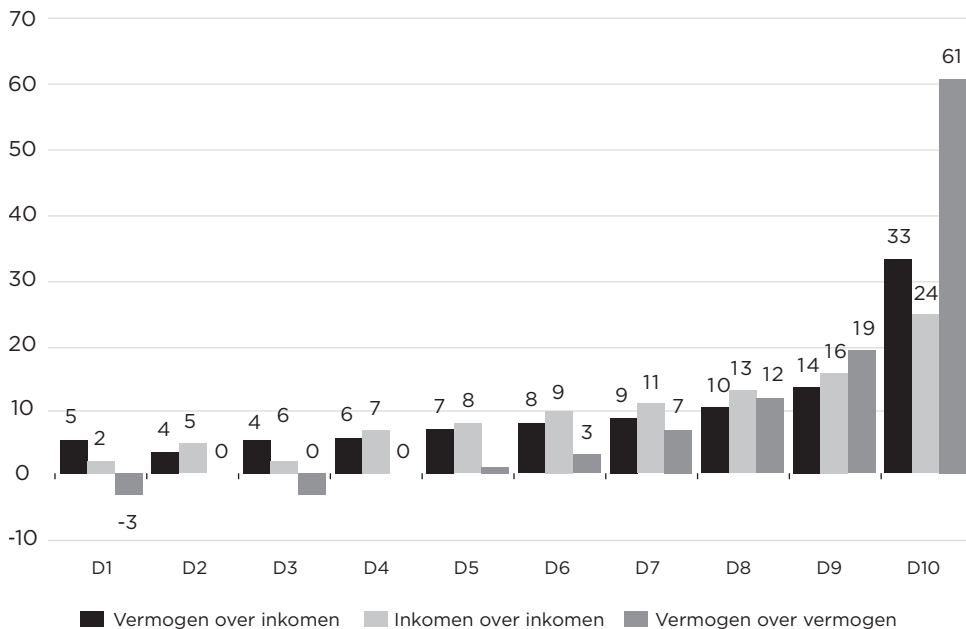
in het jaar 2010 duidt op een zeer ongelijke uitkomst.⁷ Deze verdeling is een stuk schever dan de verdeling van vermogen (gerangschikt naar het besteedbaar inkomen van huishoudens), waarover zo dadelijk meer.

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% tot 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 vermogensbezit naar inkomen, nu gaat het om vermogensinkomen 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*

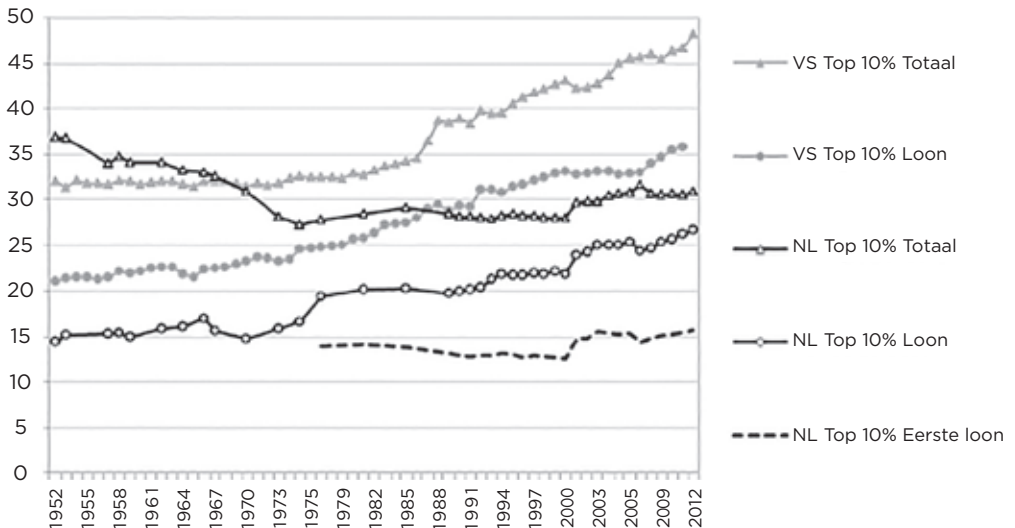
Amerikaanse top 1% nemen arbeidsinkomens fors toe maar het kapitaalinkomen groeit daar duidelijk meer. In ons land is de bijdrage van arbeidsinkomen in de top 1% over de tijd vergelijkenderwijs weinig gestegen maar dalen de kapitaalinkomens hier toch ook.

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 Topinkomensaandelen 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*

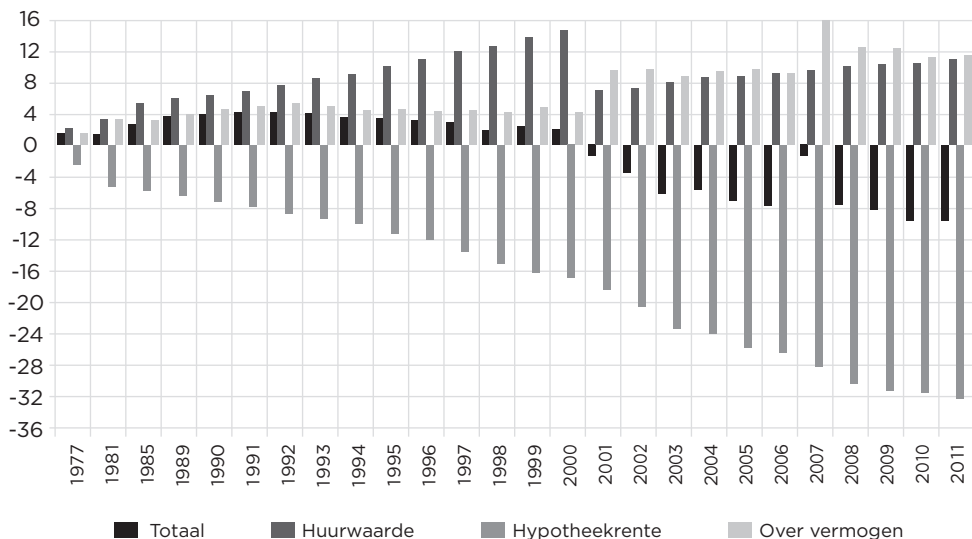
inkomen, tenminste uit aanmerkelijk belang. Ook het feit dat een niet-verwaarloosbare fractie van de hoogste vermogens een laag inkomen heeft, voedt de twijfel aan de accurate opgave van vermogensinkomens aan de belastingen. Slechts een derde van de huishoudens in de vermogens-top 10% heeft ook een inkomen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

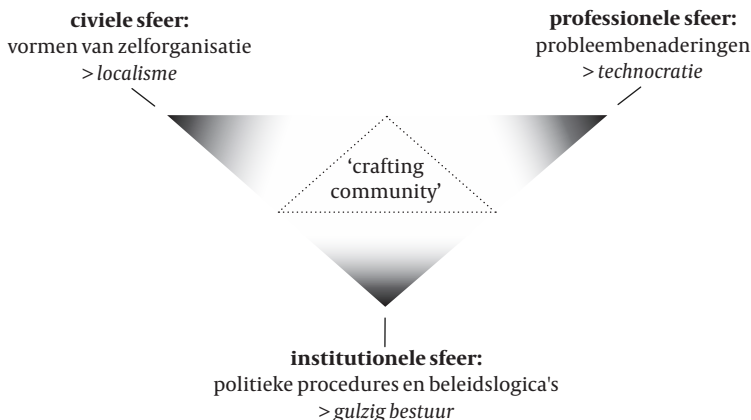
Volgens Paul Adler en Charles Heckscher doet zich in het private bedrijfsleven een opmerkelijke ontwikkeling voor. Op de vleugels van internet en netwerkvorming ontstaan zogenaamde 'collaboratives', een nieuw ('laat-

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, actuaarief — 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 boetseren 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 neoliberaal '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. Levenssechte 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 sukkels 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 gesillusioneerd 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 'salariaal' 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 verslechterring. 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 Euro-

pean 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 udviklingen 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.governmentwede-serve.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 verzuchting 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.

Redactioneel

Praktisch én principieel

Het debat over ongelijkheid is nog altijd niet klaar. WBS-huiseconoom Flip de Kam legt in dit nummer uit waarom het in Nederland meevalt met de inkomensongelijkheid. Dat ligt niet aan ons belastingstelsel, maar aan ons stelsel van sociale zekerheid. Met de vermogensongelijkheid valt het trouwens niet mee. De Kam doet zo'n tien concrete voorstellen om het belastingstelsel een stuk vriendelijk voor werk en een heel stuk minder vriendelijk voor dood geld te maken. Als Jeroen Dijsselbloem tegen de tijd van de belastingherziening al naar Brussel is vertrokken, kan allicht Henk Nijboer in het parlement er nog zijn voordeel mee doen.

Minstens even praktisch als Flip de Kam is S&D-redacteur Evelien Tonkens in haar betoog tegen het toelaten van winstuitkeringen door ziekenhuizen: gewoon helemaal niet doen, want het dient wel de VVD maar niet de ziekenhuizen, dokters of patiënten. Nóg twee voor politici en beleidsmakers zeer makkelijk toepasbare artikelen in deze S&D overigens: over hoe lastig bemiddelbare mensen daadwerkelijk aan werk te helpen, van de Maastrichtse hoogleraren Saskia Klossen en Joan Muysken, en over de manier om de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beter in de maatschappij te verankeren, van spionnen-experts Constant Hijzen en Anne Tjepkema. Dat niemand zegt dat S&D een abstract blaadje is.

Van een principiële niveau is het artikel van SP-senator Erik Meijer, die zich afvraagt wanneer er nu eens iets terechtkomt van linkse samenwerking. Het zou jammer zijn wanneer de oplaaiende concurrentiestrijd tussen PvdA en SP, en in mindere mate Groen-Links, ook in de toekomst rechts alle ruimte laat het beleid te bepalen.

Op datzelfde principiële niveau speelt de vraag hoe sociaal-democraten moeten omgaan met de migrantenstem. Kom migranten en hun kinderen tegemoet, zeggen de onderzoekers Floris Vermeulen, Maria Kranendonk en Mitchell Esajas, anders ben je ze voorgoed kwijt. Feestelijk bedankt, zegt Ahmed Marcouch, maar ik pas voor cliëntelisme, de PvdA moet zijn eigen waarden uitdragen.

Column

Het reëel bestaande politieke spel in de EU

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur S&D

Toen de Zweedse premier Reinfeldt samen met Rutte, Merkel en Cameron begin juni op een roeiboot werd gefotografeerd, maakte de NRC er een prijsvraag van. Welke lezer zou onder die foto de grappigste conversatie van het vortal verzinnen? Een sprekender illustratie van de traditie om het politieke bedrijf van de EU te beschouwen als iets voor liefhebbers, insiders, en voor de anderen als een verzameling curiositeiten, bron van ergernis, vermaak en spot, is niet nodig.

In het liedje *De voetbalmatch* van Louis Davids neemt bakker Jan zijn vriendin mee naar de wedstrijd. Dit is wat ze ziet:

*In de verte sting een goser in een poortje,
Met van achteren een soortement van net.
Ik zeg: 'Waarom gaat die vent niet aan de kant
staan?*

*Hij krijgt iedere keer die stuiter op zijn head.'
Jan die heb mij toen de regels uitgelegd...
(Zie Youtube: Louis Davids.)*

Dat was 1929. Inmiddels is het voetbalspel bij het brede publiek wel vertrouwd, mag je aannemen, zelfs wereldwijd. Hetzelfde geldt voor het politieke spel, althans in eigen land: men kent de regels, ziet waar het gebeurt, wie de deelnemers zijn, wat hun rollen, wie goed speelt en combineert, wie zijn verantwoordelijkheden neemt, wie wint en verliest.

Het spel is wezenlijk voor democratie. Zonder de zichtbaarheid, de eenvoud, de begripelijkheid en de geweldige mogelijkheid van het politieke spel om mensen te boeien, is er geen democratie.

Maar het spel werkt alleen voor wie de gebeurtenissen speelt, ziet en meeleeft door de bril van zijn regels, praktijken, grote momenten, mogelijkheden. Dat betreft Europa. De vlucht in meligheid daarover of zelfs meewarigheid, de nadruk op de curiositeit van de regels, het kleineren van personen en andersom het achternalopen van politici die met het spel liefst de spot drijven, zoals Wilders, zijn feitelijk vormen van afkeer van de politiek.

Drie politici in de roeiboot waren bijeen om de vierde, de Engelsman Cameron, af te brengen van zijn heilloze campagne tegen de voordracht van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Commissie. Onze premier had daarin een hoofdrol gekregen. Hij staat het dichtst bij Cameron, hijzelf had zijn weerstand tegen Juncker net gestaakt.

Ik heb verhalen gelezen over het drankgebruik van Juncker en over andere anekdotische zaken, fotomontages gezien van de vier mensen op die boot. Maar heb ik ergens gelezen hoezeer Rutte heeft gefaald in zijn missie om Cameron terug te halen? Heb ik ergens gelezen waarom toegeven aan Cameron een knieval zou zijn geweest voor de populist en een blamage voor het Europees Parlement en de grote meerderheid van de kiezers?

Toen Juncker ten slotte werd voorgedragen erkende alleen Peepers in *de Volkskrant*: 'Dit is politiek van superieure klasse'.

Als we eens gaan beseffen dat het politieke spel van de EU in hoofdlijnen staat en niet meer sterk zal veranderen, dat het zich ertoe leent om mensen te boeien en te betrekken in de bredere Europese werkelijkheid, dan ruilen we de luie neiging tot irritatie, spot en meewarigheid erover misschien in voor de wens en de inspanning om dit spel te begrijpen en te volgen als reëel bestaande politiek.

Linkse samenwerking: de noodzaak groeit

In de jaren zeventig wist links steeds bij rechts in te breken, maar nu gaat het telkens andersom. Ook de start van de gemeentelijke bestuursperiode 2014–2018 belooft weer weinig goeds: de SP werkt vaker samen met de VVD dan met de PvdA. Erik Meijer van de SP pleit voor hernieuwde samenwerking tussen linkse partijen.

ERIK MEIJER

Volksvertegenwoordiger en landelijk bestuurder van achtereenvolgens PSP, GroenLinks en SP; lid van de Eerste Kamer voor de SP

Wie de maatschappij wil beïnvloeden moet een meerderheid verzamelen, of die zo dicht mogelijk benaderen. In het Nederlandse bestel staat die partij het sterkst die in een onbreekbaar blok gebundeld is met de partijen die het meest aan haar verwant zijn. Na verkiezingen kunnen anderen dat blok moeilijk passeren bij de vorming van bestuurlijke coalities. Zo werkten de drie voorlopers van het CDA al driekwart eeuw nauw samen voordat ze tot een fusie kwamen. Mede om hun overmacht te doorbreken probeerde rond 1970 de PvdA zich te laten omringen door een aantal kleinere vaste bondgenoten. In die samenwerking had zij drie uiteenlopende partners, twee van buitenaf en één van binnenuit. Dat waren: de linksliberalen van D66 die waren afgeknaapt op de VVD, de linkse katholieken en gereformeerden van de PPR die vers waren afgescheurd uit KVP en ARP en de linkssocialisten van de PSP die ruim tien jaar eerder na een langslpende vechtscheiding waren losgekomen van de PvdA zelf.

Aan dit project deed de PPR het meest volledig mee; D66 en PSP hadden elk hun eigensoortige voorbehouden. Bovendien gaf de ruim zestig jaar eerder afgescheurde CPN er blijk van dat ook zij graag voor een dergelijk bondgenootschap zou worden uitgenodigd. Al die partijen handelden niet uit eenzijdige liefde voor grote broer PvdA, maar zagen samen optrekken als instrument voor het bereiken van een politieke tweedeling en een nieuwe meerderheid. Hun gezamenlijke inzet was te typeren als 'Om de kwaliteit van het bestaan', de titel van een WBS-rapport uit 1963.

In discussies en afspraken uit die tijd werden de begrippen 'links' en 'progressief' door elkaar heen gebruikt. 'Progressief' in de zin van 'vooruitgang' diende reeds lang voordien in en buiten Nederland als schuilnaam ter vermijding van het omstreden begrip 'communistisch'. Anderzijds dekte het in de zin van 'veranderingsgezind' ook D66, maar het bood weinig duidelijkheid over de precieze richting van die verandering. Sommigen die

zich progressief noemden wilden afbraak van linkse maatregelen die ten tijde van hun invoering nog progressief werden gevonden.

De PSP en het daarmee meest verwante deel van de PvdA gebruikten daarom liever het begrip 'links', dat vooral stond voor een meer egalitaire wereld en meer aandacht voor andere zaken dan winst, markt en groei. Uiteindelijk werd toch overwegend de term 'progressief' gebruikt. De vele gezamenlijke raads- en statenlijsten PvdA-PPR-PSP in 1970 en 1974 kregen als bijtitel 'Progressief Akkoord (PAK)' en het driewekelijkse gezamenlijk beeraad van delegaties uit de partijbesturen van PvdA, D66, PPR en PSP in de periode 1972-1981 werd aangeduid als progressief overleg. Door sommigen werd zelfs gepropageerd dat die vier partijen snel zouden moeten opgaan in een gezamenlijke Progressieve Volkspartij. Een soort herhaling van de fusie tussen SDAP, CDU en VDB tot PvdA in 1946.

Veertig jaar later is de toestand volstrekt omgekeerd. D66 is de nieuwe middenpartij en wordt door niemand gezien als vast onderdeel van een progressief blok. SP en GroenLinks voelen zich anders dan eerder PSP en CPN geen kind van moederpartij SDAP / PvdA. Enerzijds zijn ze veel gematigder dan hun voorlopers, wat hun politieke verschillen met de PvdA kleiner maakt. Anderzijds geloven ze minder dan eerder ter linkerzijde van de PvdA opgerichte partijen in polarisatie, linkse meerderheden en voorrang voor samen optrekken met linkse bondgenoten.

Elk afzonderlijk knokken ze voor hun eigen bestuursmacht, soms in onverwachte combinaties waarbij vooraf niemand als partner wordt omarmd of uitgesloten. SP en GroenLinks nemen als linkse minderheid deel in middencoalities met rechtse partners. Precies diezelfde aanpak werd voorheen de PvdA verwezen naar zij VVD en CDA als coalitiegenoten verkoos boven SP en GroenLinks of hun voorlopers.

Deze verrassende wending ontstond mede doordat ook aan de rechterkant iets is veranderd. Daar verkiest men, althans voor zover

samenwerking met een deel van links wordt gezien als getalsmatig onvermijdelijk, niet langer vanzelfsprekend de PvdA boven SP of GroenLinks. Soms krijgt een wat kleinere linkse partij voorrang op de grootste, want dat kost rechts minder bestuurszetels. Bij de vorming van provinciebesturen in 2011 gingen VVD en CDA op zoek naar de meest gewillige van de drie linkse partijen, om die als coalitiepartner binnen te slepen met uitsluiting van overig links. Daardoor wordt in toenemende mate de PvdA naar de oppositie verwezen.

In de grote steden vond voorjaar 2014 een voorlopige breuk plaats met precies een eeuw bestuurlijke dominantie van SDAP/PvdA. Een dominantie die vooral in de beginjaren leidde tot bevordering van erfpacht, gemeentebedrijven, sociale woningbouw, werkgelegenheidsprojecten, welzijnsvoorzieningen, openbaar vervoer en een betere positie van het gemeentepersoneel. In Amsterdam regeert nu een coalitie van D66, SP en VVD, net als in Utrecht, maar dan aangevuld met GroenLinks. Slechts in negen gemeenten trekken PvdA, SP en GroenLinks samen op. Daarentegen zien we in zestien gemeenten coalities tussen SP en VVD

In slechts negen gemeenten trekken PvdA, SP en GroenLinks samen op

met de PvdA in een oppositierol en in drie provincies regeren SP of GroenLinks eveneens zonder PvdA samen met VVD en CDA. Tussen die uiterste coalities in bestaan talloze varianten waarin een of twee linkse partijen samenwerken met rechts of met lokale partijen.

De situatie is omgekeerd aan die in de jaren zeventig, het hoogtepunt van links tijdens het kabinet-Den Uyl. Toen brak een verenigd links in bij een deel van rechts, nu breekt verenigd rechts in bij wisselende delen van verzwakt

links. Het gescheiden optrekken van links lijkt vanzelfsprekend geworden. Onderhandelde kortetermijnsuccesjes dienen als rechtvaardiging daarvoor. Dit is de uitkomst zolang de drie linkse partijen niet toewerken naar een gezamenlijk gedragen toekomstvisie. Het ontbreekt links aan een langetermijnproject dat over de partijgrenzen heen bij een breed publiek enthousiasme oproept, een 'wij-gevoel' met de gezamenlijke ambitie van een politieke meerderheid.

Hieronder wil ik eerst teruggaan naar de succesvolle jaren van samenwerking van de PvdA met PPR, PSP, CPN en D66, om vervolgens het verschil te laten zien met de huidige verstandhouding tussen PvdA, GroenLinks en SP.

D66: van progressief tot middenpartij

Wat bond D66 vroeger aan de PvdA en nu niet meer? Er bestaat een historische knipperlichtrelatie tussen linksliberalen en sociaal-democraten, met periodes van elkaar aantrekken of afstoten. D66-voorloper Vrijzinnig Democratische Bond (VDB) was tussen beide wereldoorlogen een partner in rechtse regeringen, waartegen onder meer de grote sociaal-democratische SDAP en de kleine links-christelijke CDU een felle oppositie voerden. Toch kon die VDB in 1946 samen met SDAP en CDU fuseren tot de PvdA. Om er in 1948 onder aanvoering van de Rotterdamse burgemeester Oud weer grotendeels uit te treden en samen met rechtliberalen de VVD te stichten.

In de jaren zestig begonnen jonge linksliberalen onder aanvoering van de latere minister Gruijters te rebelleren tegen de in hun ogen veel te 'conservatieve' lijn van de VVD. Hun aandachtspunten waren de invloed van de monarchie, de reactionaire buitenlandse politiek van KVP-minister Luns, de individuele vrijheid om je eigen leefstijl te kiezen en een beginnend besef van milieuproblemen. Zij braken uiteindelijk met de VVD en gingen op zoek naar 'progressieve' bondgenoten. Die zagen ze in de PvdA, de voorlopers van de PPR en in mindere mate de PSP. Toen de PvdA in de

'Nacht van Schmelzer' door coalitiepartner KVP uit de gezamenlijke regering Cals werd gezet, spraken de oprichters van D66 demonstratief hun sympathie uit voor de PvdA. Zij propageerden een toekomstig tweepartijstelsel, een polarisatie tussen progressief en conservatief die naar Angelsaksisch model kunstmatig zou moeten worden opgelegd door herinvoering van het in 1917 afgeschafte districtenkiesstelsel.

D66 probeerde wel altijd demonstratief afstand te houden van de PvdA door socialistische doelstellingen te relativiseren of af te wijzen, politieke samenwerking te beperken tot het niveau van overheidsbestuur en linkse lijstverbindingen stelselmatig uit de weg te gaan. Binnen alle toenmalige constructies van 'progressieve' samenwerking was zij de meest uitgesproken tegenpool van de PSP, die altijd de nadruk legde op gezamenlijke massa-actie voor een socialistische toekomst.

Vaste lijn door de jaren heen is dat D66 veelal rechts is op sociaaleconomisch terrein maar links op de meeste andere onderwerpen. Dat is wat haar kiezers verlangen. Zeven jaar na haar eerste grote succes daalde haar aanhang tot een dieptepunt bij de Statenverkiezingen van 1974 en stond zij in opiniepeilingen op nul Kamerzetels. Zich afzetten tegen haar te linkse bondgenoten bleek een geschikt middel om in 1977 kiezers terug te winnen. Die lijn van 'progressief' naar 'het radicale midden' heeft zich daarna steeds verder doorgezet. Het begon in 1989 met toetreding tot de liberale fractie in het Europees Parlement. In 1994 en 1998 wierp zij zich op als bindmiddel tussen PvdA en VVD in paarse coalities en in 2003 stapte ze zonder PvdA in het tweede kabinet-Balkenende met CDA en VVD. Ook dat doorslaan naar die te rechtse koers ging haar kiezers te ver. Sindsdien werpt zij zich op als principiële middenpartij, in een minder verwijtende en arrogante vorm dan de vroegere middenpartij CDA.

Haar medeliberale van de VVD zijn nu haar voorkeurspartner maar ze haalt er graag een of twee linkse partijen bij. Juist in voor-

heen onmogelijke combinaties tussen liberalen en socialisten gedijt haar samenspel tussen linkse en rechtse standpunten het best. Zij hoopt zelf de grootste partij te worden door zich onmisbaar te maken als beschermer voor de huidige landelijke coalitie VVD-PvdA en als promotor voor lokale coalities van haarzelf met de tegenpolen VVD en SP.

PPR: van christelijk-sociaal naar groen

De PPR, twee jaar na D66 opgericht, was voor de PvdA een meer berekenbare bondgenoot. Zij ontstond in 1968 uit de 'Christen-Radikalen', die vooral steunden op de vakbondsvleugels van de zuilenpartijen voor katholieken en gereformeerden. Die stroming had een geweldige afkeer van het door de leiding van KVP en ARP zoeken van bestuurlijke samenwerking met de VVD. Als tegenwicht zocht zij een nauwe binding met PvdA, PSP en D66. Zij wilde het onvoorspelbare confessionele middenblok opsplitsen ten gunste van een stelsel met twee botsende en elkaar uitsluitende politieke blokken, één aangevoerd door de PvdA en één aangevoerd door de VVD. In dat streven naar tweedeling had zij een sterke overlap met D66 en PSP. In 1970 en 1974 werden in veel provincies en gemeenten zelfs gemeenschappelijke kandidatenlijsten PvdA-PPR-PSP ingediend en werden tot woede van rechts ook in grote steden linkse meerderheidscolleges van burgemeester en wethouders gevormd.

Al snel stroomden veel van de met de PPR meegekomen vakbondsbestuurders van NKV en CNV door naar de PvdA. Daarna verschoof binnen de PPR het accent naar nieuwe onderwerpen zoals milieubederf, grenzen aan de economische groei, feminisme, homo-emanipatie, alternatieve psychiatrie, basisinkomen, individuele vrijheden en het aan immigranten blijvend toestaan van culturele verscheidenheid. Bij de Kamerverkiezingen van 1977 groeide de PvdA in een lijstverbinding met PPR en PSP door naar een nooit eerder bereikt hoogtepunt van 53 zetels, met een gelijktijdig verlies van tien Kamerzetels voor

PPR, CPN en PSP. Deze drie kleine partijen, die elk afzonderlijk hadden gestreefd naar een unieke eigen relatie met grote broer PvdA, waren voortaan in toenemende mate op elkaar aangewezen. Onder leiding van haar jonge voorzitter Bram van Ojik bereidde de PPR zich in de jaren tachtig voor op een doorstart als groene partij, alleen of door samensmelting met anderen. Diezelfde Van Ojik voert nu als fractievoorzitter GroenLinks geleidelijk terug van jarenlange liberale omzwervingen naar meer aan PvdA en SP verwante vroegere PPR-posities.

PSP: polariserend 'Left Labour'

Van de drie in het randgebied van de PvdA opererende kleinere partijen was de PSP (1957-1991) het sterkst met de PvdA vervlochten, zeker in de eerste twintig jaar van haar bestaan. De partij kwam voort uit de Rode Familie en zag de PvdA als eigen vlees en bloed.

De PSP nam uit het PvdA-milieu aanhang mee van de toenmalige jongerenorganisaties 'Nieuwe Koers' en AJC en de studentenorganisatie 'Politeia'. Gerard Slotemaker de Bruïne, in 1947 uit protest tegen de politionele acties in Indonesië opgestapt als directeur van de Wiardi Beckman Stichting, keerde in de actieve politiek terug als Kamerlid, financieel woordvoerder en partijvoorzitter van de PSP. De PSP-aanhang concentreerde zich in gebieden waar ook de PvdA het sterkst was, in Noord-Holland en steden in de rest van de Randstad, in de provincies Groningen en Friesland en in het IJsseldal. Veel PSP'ers van de beginjaren waren eigenlijk de meest fanatieke sociaal-democraten.

De PSP zag het als haar hoofdtak om door druk van buitenaf de PvdA te weerhouden van aanpassing aan de eisen van rechtse partijen, grote private ondernemers, bezuinigingsvoorstanders en de Amerikaanse posities in de koude oorlog. Haar streven was een radicale keuze voor gemeenschapsbezit van banken en grote industrieën, een machtige positie voor arbeidersraden in de bedrijven, voor ieder gelijke

loonsverhogingen in centen in plaats van procenten, een groeiende sector van laagdrempelig toegankelijke publieke gemeenschapsvoorzieningen, hoge belastingen in plaats van toepassing van het profijtbeginsel en invoering van een republiek. In een tijd waarin oorlogsherstel vooropstond pleitte zij voor onder-schikking van de economie aan doelstellingen van milieu, democratie, inkomensnivellering en internationale solidariteit met arme landen. Op defensiegebied verkoos zij voor Nederland een militaire neutraliteit buiten de NAVO, gelijk aan de positie die altijd is behouden door Zweden, Finland, Oostenrijk, Zwitserland en Ierland.

'Left Labour', de altijd aandacht trekkende linkervleugel van de Britse arbeiderseenheidspartij, diende als inspiratiebron voor de PSP en zes kort daarna opgerichte soortgelijke partijen elders in West-Europa. Die stroming vond dat links moet beschikken over een stabiele meerderheid, en dat je die meerderheid alleen kunt organiseren als je de massa enthousiast maakt voor ingrijpende veranderingen die haar achterstelling grotendeels zullen oplossen. Voor de PSP betekende dit een samenspel met de vakbeweging en met nieuwe sociale bewegingen. Prioriteit was het bevorderen van eenheid en strijdbaarheid in de tot dan toe verzuilde vakbeweging en een fusie van NVV, NKV en CNV.

De PSP zette in op het samen met het linkerdeel van het georganiseerde maatschappelijk middenveld starten van een proces van 'antikapitalistische structuurhervormingen' en legde haar perspectieven ooit vast in een 'Rooddruk voor Morgen'. Deze kwamen neer op een geweldloze revolutie, die ongeveer het midden zou moeten opleveren tussen de door meer offensieve sociaal-democraten bestuurde landen als Zweden en Israël en het door dissidente communisten beheerste Joegoslavië.

In de gemeentepolitiek ging het de PSP vooral om het bewerkstelligen van een linkse meerderheid, een socialistisch toekomstperspectief en polarisatie tegen rechts. Vooropstond ook voor haar de vorming van twee

scherp tegenover elkaar staande politieke blokken zoals in veel andere West-Europese staten, een politieke vertaling van de botsing tussen arbeid en kapitaal. 'Collaboratie met de klassenvijand' of 'medebeheer van het kapitalisme' was voor de PSP altijd een schrikbeeld, ook in gemeenten.

Haar confronterende gemeentepolitiek, gericht op het verder bevorderen van erfpacht, gemeentebedrijven, sociale woningbouw en gratis openbaar vervoer, vereiste samenwerking voor de vorming van linkse meerderheidscolleges. Zo moesten voorbeeldgemeenten ontstaan die vooruitliepen op een toekomstige socialistische samenleving. In de

De PSP had destijds veel scherpere kritiek op de PvdA dan SP en GroenLinks tegenwoordig

politieke botsing daarover werd vooral de VVD gezien als tegenpool, de belangenbehartiger van het grootkapitaal die geen enkele invloed op het overheidsbeleid zou mogen krijgen.

Het buiten de bestuursmacht houden van de VVD en de rechtervleugels van de confessionele partijen was daarom voor de PSP belangrijker dan het zelf verwerven van bestuursposities. In de aanloop naar de raadsverkiezingen van 1966 legde het PSP-congres vast dat die partij inzette op linkse meerderheidscolleges van PvdA, CPN en PSP, met uitsluiting van rechtse partners. Later werd die regel wat versoepeld, zodat ook de nieuwkomers PPR en D66 welkom waren in zo'n coalitie. Waar een meerderheid voor uitgesproken links besturen ontbrak koos zij bij voorbaat voor een oppositierol. Met die opstelling droeg ze in 1974 beslissend bij tot het doorzetten van een links wethouderscollege in Amsterdam: 4 PvdA, 2 CPN, 1 PPR, 1 PSP.

De kritiek van de PSP op de koers van de PvdA was vele malen scherper en fundamenteeler dan wat men tegenwoordig verneemt van SP en GroenLinks. Maar anders dan die twee latere partijen accepteerde ze de PvdA bij voorbaat als de partij die vanzelfsprekend de grootste behoorde te zijn en de minister-president moest leveren. De PvdA werd gezien als de 'massapartij van de arbeidersklasse'. Maar dan wel een partij die helaas geleidelijk in handen was gevallen van een 'burgerlijke' leiding en die daardoor tijdelijk het spoor naar een socialistische toekomst was kwijtgeraakt. Zelf beschouwde ze zich als 'voorhoedepartij', die zou moeten dienen als linkse buitenboordmotor en onmisbare coalitiepartner voor de PvdA.

De PSP diende vaak als 'marktverkenner' voor latere actiepunten van de PvdA. Haar ideeën over individuele huursubsidie, investeren in openbaar vervoer, de anticonceptiepil in het ziekenfondspakket, een middenschool die de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs uitstelt, een sterkere positie voor ondernemingsraden, stadsvernieuwing, een staatsbank en sanering van milieuvervuiling werden overgenomen en uitgevoerd door de PvdA. Dat gold ook voor gezamenlijke linkse polarisatie tegenover de VVD, onafhankelijkheid voor Suriname en erkenning van de DDR. Die opstelling van de PvdA was eigenlijk het allergrootste succes dat de PSP ooit heeft bereikt, want zij was vooral opgericht als hulpmiddel om de koers van de PvdA te beïnvloeden. Tegelijk luidde dit haar toekomstig einde in. Het overnemen van veel van haar ideeën werd het begin van een proces waarin de PvdA ook een groot deel van het kader en de kiezers van de PSP zou overnemen.

CPN: nooit besturen zonder PvdA

De communisten van de CPN hadden ooit de pretentie om de sociaal-democratie geheel te vervangen en snel een nieuwe samenleving op te bouwen naar het model van de Sovjet-Unie. Maar die illusie was al snel verloren gegaan. In

de jaren vijftig en zestig was zij verschaald tot belangenclub van laaggeschoolde arbeiders en uitkeringsgerechtigden, toegespitst op lonen, prijzen en huren maar steeds minder met een eigen toekomstvisie. In de praktijk zocht ze nauwe samenwerking met de PvdA, al was die liefde meestal niet wederkerig.

Dit betekende onder meer dat de CPN in principe niet deelnam aan colleges van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten zonder de PvdA. Uitzondering daarop waren kleine gemeenten zoals Landsmeer, Medemblik en Muntendam, waar de CPN de grootste partij van links was, een linkse meerderheid ontbrak, slechts twee wethoudersposten te verdelen waren en de PvdA veelal via de van bovenaf benoemde burgemeester toch al in het college zat. Alleen daar ging zij een onvermijdelijke coalitie aan met de grootste partij aan de rechterkant.

Het aanbod in 1974 om in Noord-Holland een college van Gedeputeerde Staten te vormen van 2 VVD, 2 CPN, 1 KVP en 1 ARP-CHU werd door haar afgewezen als een opzichtige poging om de door rechts als oppermachtig beschouwde PvdA buitenspel te zetten.

Een ander voorbeeld van de binding aan de PvdA is de collegevorming in Rotterdam in 1982. Toen verloor de PvdA daar haar riant meerderheid van 25 zetels in de gemeenteraad. Zonder zelf een wethouderspost op te eisen sloten de raadsfracties van CPN en PSP-PPR vooraf een akkoord om een PvdA-minderheidscollege vier jaar in het zadel te houden.

'Keerpunt '72'

Het hoogtepunt van de samenwerking op links was 'Keerpunt '72': een afspraak over landelijke blokvorming tussen PvdA, PPR en D66, die leidde tot het ontstaan van het vijfpartijen-kabinet-Den Uyl (1972-1977), de meest linkse regering die Nederland ooit heeft gehad. Vooraf deed de PvdA grote moeite om ook de PSP binnen te halen als volwaardige regeringspartner. Zij zou één ministerszetel moeten bezetten, de portefeuille Milieubeheer. Die

poging werd tussentijds nog eens herhaald toen regeringspartners KVP en ARP in het kader van de lopende fusie tot CDA aandrongen op het aan het kabinet toevoegen van een minister uit oppositiepartij CHU. Uitbreiding tot een zevenpartijencoalitie met PSP en CHU werd gezien als ruilobject tussen sociaal-democratie en christen-democratie.

De meerderheid van de PSP gaf echter de voorkeur aan een gedoogrol: wel steun geven aan de regering, wel meepraten en meedenken in het vaste driewekelijkse overleg tussen de landelijke partijbesturen van PvdA, D66, PPR en PSP, maar vooral nog niet zelf een minister leveren. Dat zou pas kunnen bij een linkse meerderheid, waarin samenwerking met en concessies aan KVP en ARP getalsmatig niet meer nodig waren.

GroenLinks nam al snel afstand van de anti-VVD-traditie van haar voorgangers

Een minderheid binnen de PSP had wel volledig willen meedoen aan 'Keerpunt '72'. Zij bleek in groeiende mate ontevreden met de gedoogrol. Een groep van 68 vooraanstaande partijleden stapte aan het slot van het partijcongres in 1974 demonstratief over naar de in haar ogen sterk ten goede veranderde PvdA. Die overstap paste ook goed bij het kiezersgedrag: de PSP die gedurende twee kamerperiodes in de jaren zestig vier Tweede Kamerzetels had bezet viel in 1977 tijdelijk terug naar één zetel. Veel voormalige PSP'ers hebben daarna jarenlang op alle niveaus een vooraanstaande rol gespeeld in een versterkte PvdA, die 'kleinlinkse' splinters steeds minder ging zien als serieuze samenwerkingspartners. Wat na die uittocht overbleef van de PSP werd snel overspoeld door een jonge aanhang met een ander karakter dan de eerste lichting. Die was

minder gericht op besturen en linkse eenheid, wilde allerlei nieuwe experimenten en sloot nauw aan bij een soortgelijke instroom in de eveneens gekrompen partijen CPN en PPR.

GroenLinks: niet rood én groen

Een fusie tussen PSP, CPN en PPR was al een discussiepunt sinds de jaren zestig, toen binnen de PSP het plan werd ontwikkeld op te gaan in een sterke eenheidspartij ter linkerzijde van de PvdA, die voor haar naar Scandinavisch model als vaste coalitiepartner zou kunnen dienen. Vanaf 1982 kreeg de fusie vorm in gezamenlijke fracties PSP-CPN-PPR in gemeenteraden en Provinciale Staten en gezamenlijke deelname aan Europese verkiezingen. Toch werd dit rode eenheidsproject niet de inzet bij het uiteindelijke samengaan. De vervroegde Kamerverkiezingen van 1989 noodzaakten tot een haastig besluit. De keuze was die tussen apart verder verliezen of samen winnen via een eenheidslijst. Vanwege het electorale succes van de vers opgekomen Duitse 'Grünen' werd gekozen voor een groen etiket.

In 1991 werd GroenLinks echt één partij, maar partijbestuur, partijraad en congressen bleven twisten over de koers. Van de zesduizend ingebrachte CPN-leden waren er na een jaar nog vijftienhonderd over, en geleidelijk liep ook het merendeel van de PSP-aanhang weg. Groene nieuwkomers zonder politieke ervaring namen het over, veelal gesteund door de PPR-bloedgroep en enkele voormalige marxisten. De winnende stroming wilde alle banden met het verleden doorknippen. Door vooral 'nieuw' en 'anders' te zijn hoopte zij op een doorbraak naar het politieke midden en snelle uitgroei tot grote regeringspartij. Zij liet zich verblinden door een opiniepeiling volgens welke 38% van de kiezers op deze nieuwe partij zou kunnen stemmen. Haar echte toppunt bleek 11,9% bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999.

GroenLinks manifesteerde zich niet als rood, en daardoor ook niet als vaste familie van de PvdA of als tegenstander van de VVD.

Een duurzame combinatie van radicaal-rood en radicaal-groen in één partij, een succes in Denemarken en Noorwegen, vond in Nederland niet plaats. Daarentegen werd GroenLinks wel redelijk succesvol met een nieuw publiek als kritische intellectuelenpartij, in veel opzichten meer een zelfstandig handelende linkervleugel van D66.

Kenmerkende uitspraken van de winnaars waren: 'Het socialisme heeft geen toekomst, de markt heeft definitief gewonnen', 'Voor zover er nog een arbeidersklasse bestaat is die conservatief en racistisch geworden', 'Wij zijn niet linkser maar anders dan de PvdA' en vooral: 'Wij laten ons bij coalitievorming niet meer opsluiten ter linkerzijde van de PvdA'. Tijdens

In Denemarken is het linkse partijen wel gelukt samen een coalitie te vormen

overleg tussen partijbestuur en Kamerfractie in de zomer van 1993 bleek dat de twee rivalen voor het lijststaanvoerderschap bij de Kamerverkiezingen van 1994, Ina Brouwer en Paul Rosenmöller, dezelfde voorkeur deelden voor een paarse regeringscoalitie van PvdA, VVD en GroenLinks. Zij vonden dat het ontwerp-verkiezingsprogramma geen coalitie met de VVD mocht belemmeren. Het is diezelfde brugfunctie tussen PvdA en VVD die daarna met meer succes tijdens twee paarse kabinetten tussen 1994 en 2002 is vervuld door D66.

Ook op lager niveau nam GroenLinks afstand van de anti-VVD-traditie van haar voorlopers. In de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en in veel gemeenten leidde dit tot deelname aan coalities met VVD en CDA maar zonder de PvdA. Dat afstand nemen van de PvdA was vooral een poging om nieuwe groepen middenkiezers aan te trekken en het vertrouwen van rechts te winnen voor 'groene

issues'. Desondanks heeft GroenLinks in de loop der jaren veel van haar wethouderszetels meer te danken gehad aan de PvdA dan aan haar eigen kracht. Waar de PvdA als sterkste partij de collegevorming domineerde nam zij daarin vaak GroenLinks als kleine voorkeurspartner mee.

SP: derde wereld en het katholieke zuiden

De SP is in 1972 opgericht als het volstrekte tegendeel van een tijdelijk verzelfstandigde linkervleugel van de sociaal-democratie, zoals de PSP dat was. Een traditie van socialistische strijdlieiders, 1-meivieringen en een machtsbasis in vanouds rode bolwerken ontbrak. Zij zag zichzelf als iets totaal nieuws en leefde vooral van soms roekeloze experimenten, een onstuitbaar optimisme en de verontwaardiging bij benadeelde groepen.

Aan het China van Mao ontleende zij de 'massalijn', de opvatting dat de beste ideeën over de maatschappij niet worden bedacht door intellectuelen maar zich ontwikkelen aan de basis van de door andere partijen verwaarloosde massa. Ook na haar kortstondige flirt met China bleef de SP sterk geïnspireerd door stromingen in de derde wereld, landen waar de sociaal-democratie vanouds zwak of zelfs onbetekenend was.

Naar haar idee wil de massa een bevrijdingsstrijd voor radicale verandering. Daarbij heeft zij niets aan bemoeienis door de sympathieke maar bevoorrechte intellectuele buitenstaanders die zich sociaal-democraten noemen. Die groep loopt bij de echte strijd alleen maar in de weg en daarom kun je die beter buiten de deur houden. Anders dan bij andere socialistische stromingen stond niet een model voor de toekomstige inrichting van staat en economie voorop. En dus ook niet de eeuwige discussies tussen socialisten over de wijze waarop dat model bereikt kan worden, geleidelijk door compromissen of in schokken door confrontatie. Het ging vooral om het aanboren en productief maken van een reeds bestaande volkswedde, met soms onvoorspel-

bare uitkomsten. De SP werd sterk in het organiseren van boze huurders en stakers, van slachtoffers van milieuvervuiling en tekortkomingen in de gezondheidszorg.

Haar oprichters, met een oorsprong in de CPN-Rotterdam en de PSP-Nijmegen, kozen voor hun eerste experimenten de in verval rakende industriestad Oss. Zo ontstond in het niet eerder duurzaam door links ontgonnen katholieke zuiden een verzetsbeweging die probeerde de regionale achterstand van links om te zetten in een voorsprong. In Noord-Brabant behaalde de SP lang voor haar landelijke doorbraak al veertig raadszetels en een Statenzetel. Omdat zij daar de rest van links nauwelijks tegenkwam hoefde ze niet na te denken over vorming van linkse meerderheidscoalities. Alleen de PSP onderhield een tijdlang nauwe contacten met de SP en probeerde in 1978 in Vlaardingen en Spijkenisse gezamenlijke raadslijsten PSP-SP uit. In afwijking van haar zorgvuldig gecultiveerde imago van 'vertrouwen op eigen kracht' nodigde de SP meteen daarna de PSP uit om bij de statenverkiezingen in alle provincies gezamenlijke kandidatenlijsten in te dienen. Maar dat ging de PSP te snel en het paste ook niet in haar gedecentraliseerde gewestelijke besluitvorming.

Vanaf het begin had de SP de verwachting dat zij veel méér zou kunnen worden dan een traditionele marxistische voorhoedepartij zoals de PSP. Terwijl de PSP de PvdA zag als de belangrijke massapartij, zag de SP vooral zichzelf in die rol terecht komen. Zij dacht naar Chinees model vanaf het platteland de steden te kunnen veroveren: als de partij nu het volk dient gaat het volk straks massaal achter de partij staan. Haar voortdurende groei voedde de illusie dat haar omvang geen plafond kende en dat compromissen overbodig waren. Daarom vond ze het vanuit een minderheidspositie nemen van bestuurlijke medeverantwoordelijkheid aanvankelijk onaantrekkelijk. Nog in 1994 kreeg op het laatste moment de toen sterke SP-afdeling in de Brabantse gemeente Dongen een landelijk verbod opge-

legd om een plaatselijk afgesloten coalitieakkoord uit te voeren en daarin zelf een wethouder te leveren.

Die sektarische kenmerken verdwenen nadat de SP in 1994 haar eerste grote landelijke doorbraak doormaakte. Van een geïsoleerde regionale partij uit het zuiden werd zij een landelijk meetellende partij. Dat succes bereikte ze door geleidelijke overname van de op GroenLinks afgeknapte vroegere aanhang van PSP en CPN ten noorden van de grote rivieren. Al snel functioneerde de SP als de werkelijke fusiepartij PSP-CPN, met een aan die voorlopers verwante werkwijze. Een pluriforme rood-groene partij die op elk onderwerp een net iets radicalere variant vertegenwoordigde van standpunten die PvdA en/of GroenLinks innamen. En die opnieuw aanwezig was in vrijwel elk links actiecomité en op elk links strijdt terrein, zonder zelf prioriteiten te stellen. De laatste restanten van uit de derde wereld afkomstige ideeën over een buitenparlementaire overname van de staatsmacht maakten plaats voor totale omarming van de parlementaire democratie.

Ook van meebesturen was de partij niet vies meer. Omdat de SP vanouds het sterkst was in kleinere katholieke gemeenten met een rechtse meerderheid schoten aan de PSP ontleende ideeën over opbouw van linkse voorbeeldgemeenten nauwelijks wortel. Belangrijker werd het idee dat je niet moet meedoen met slechts één wethouder maar wel met twee, en dat het leveren van wethouders de plaatselijke partijafdeling en raadsfractie niet mag verzwakken. In Boxmeer kwam er, niet als bewuste keuze maar als gevolg van een chaotische dorpspolitiek, zelfs tijdelijk een college van de tegenpolen SP en VVD met de latere partijleider Emile Roemer als wethouder. Opvallend is dat vooraanstaande SP'ers zichzelf toen voor het eerst 'sociaal-democratisch' begonnen te noemen en de verwachting uitspraken dat het wel niet lang meer zou duren voordat hun partij burgemeestersposten zou kunnen innemen. Vanaf die doorbraak kwamen PvdA en SP elkaar meer tegen op gemeen-

telijk en provinciaal niveau, vaak als bondgenoten. In die fase was de SP meer dan GroenLinks vatbaar voor een hernieuwd links samenwerkingsproject onder aanvoering van de PvdA, maar de keuze van de PvdA voor paars regeren stond dat in de weg.

Sinds 2002 bleek dat steeds meer kiezers los zijn gekomen van hun vaste loyaliteit aan gevestigde partijen. De nieuwkomers Fortuyn, Verdonk en Wilders wisten met hun ongenueerde en populistische aanpak massa's kiezers te interesseren voor een rechtse protestpolitiek. Tot hun aanpak behoorde kritiek op de bemoeizucht en de kosten van de Europese Unie, een ander type kritiek dan dat van de SP, die tot dan toe vooral de neoliberale economische politiek van de Europese Unie had bestreden.

In die veranderde situatie gaf de SP voorrang aan een snelle uitgroei tot grote partij. Zij wilde de minstens zo succesvolle linkse tegen-

SP, GroenLinks en PvdA zijn drie onderling sterk verwante varianten van sociaal-democratie

hanger worden van de nieuw opkomende rechtse populistten, zelfs als dat afbreuk deed aan goede betrekkingen met nabije partijen als PvdA en GroenLinks. Met een sterk wijgevoel functioneerde ze vol trots als een voetbalteam dat elke wedstrijd wil winnen. Zij hoopte bij elke verkiezing groot te worden en rekende erop deel te gaan uitmaken van elke eerstvolgende regering, zonder bij voorbaat partners uit te sluiten. Met die aanpak wist de SP snel door te stoten naar haar toppunt van 16,6% bij de Kamerverkiezingen in 2006, ruim 10% meer dan het stabiele gezamenlijke totaal van PSP en CPN in de periode 1962-1977. Zij vond een acht zetels grotere PvdA naast zich, die echter instapte in een andere regeercombinatie na

het door Balkenende in de kiem smoren van de door beide partijen nagestreefde coalitie CDA-PvdA-SP.

Dat leverde een verbitterde SP op. Om herkenbaar te worden als verzetspartij van gewone mensen die zittende politici wantrouwen kon zij terugvallen op haar nostalgie, de al bijna vergeten ervaringen uit haar begintijd. Daarin was het oordeel van de massa altijd belangrijker dan dat van de meest nabije concurrenten. Dat werd opnieuw zo, maar wel gematigder en genuanceerder. Veel aandacht werd toegespitst op enkele actuele strijdpunten zoals pensioenleeftijd, thuiszorg en Europa, waardoor haar eerdere brede betrokkenheid op vooral groene actiepunten verminderde. Zoals de CPN van een halve eeuw eerder ging ze sterk de nadruk leggen op kortetermijnbelangen van eigen doelgroepen, met daarop gerichte defensieve campagnes tegen verslechtering van bestaande verworvenheden.

De huidige SP past sterk in een patroon dat marxisten vroeger 'anarcho-syndicalistisch' noemden. Zij is zeer sterk in de belangenbehartiging van door aanbestedingen, uitbestedingen, privatisering, globalisering en bezuiniging bedreigde werknemers, kleine zelfstandigen en werklozen. Veel minder sterk is ze in het toewerken naar aansprekende toekomstperspectieven voor de kwaliteit van het bestaan. Ook haar coalitiepolitiek is versimpeld. Het gaat nu alleen om het snel boeken van deelresultaten voor de korte termijn, met wie dan ook.

Voordien waren voor de SP de PvdA en GroenLinks de eerste voorkeurspartners in bestuurlijke samenwerking. In 2006 heeft dat een aantal door gezamenlijk links gedomineerde colleges opgeleverd, onder meer in Groningen en Leiden. SP-wethouders werkten zelfs tegen hun partijprogramma in mee aan door de partners gewenste gemeentelijke privatiseringen in Oss, Nijmegen en Zaanstad.

Soms werd de SP ernstig teleurgesteld, als de PvdA de voorkeur gaf aan andere partners. Vanaf 2010 is de SP zich gaan gedragen zoals al

eerder werd gedaan door GroenLinks: in Leiden en Arnhem stapte zij in colleges met rechts zonder PvdA. In de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant gebeurde een jaar later hetzelfde. En dit jaar kreeg dat een vervolg in Amsterdam, Utrecht en Tilburg. Omgekeerd gaan in de stad Groningen PvdA en GroenLinks na acht jaar verder zonder SP.

Succesvol Deens voorbeeld

Lijstencombinaties zijn een tijdens het kabinet-Den Uyl ingevoerde wettelijke vernieuwing, bedoeld om linkse blokvorming en politieke tweedeling te bevorderen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 was er zo'n gezamenlijke lijstverbinding tussen de drie linkse partijen PvdA, GroenLinks en SP. Maar daarna gingen de wegen snel weer uiteen.

SP en GroenLinks waren verontwaardigd omdat de PvdA zonder hen een coalitie aanging met de groot geworden historische tegenpool VVD. De speelruimte van de PvdA voor zo'n keuze is kleiner dan voorheen. De getsalsmatige nivellering tussen de drie linkse partijen streelt het zelfbeeld van SP en GroenLinks. Die linkse concurrentie bestaat niet meer uit partijtjes van hooguit 5%, die kritisch aanleunen tegen een massapartij van 30%. Ze staan niet meer voor de voortdurende noodzaak om naar de kiezers toe hun loyaliteit aan massapartij PvdA te bewijzen of zichzelf te presenteren als plusvariant van de oppermachtige grote broer. Zij kunnen eveneens buiten de linkse solidariteit om coalities sluiten.

Toch moeten ook SP en GroenLinks zich niet rijk rekenen. Pogingen van de drie linkse partijen om elk afzonderlijk heel groot te worden of te blijven zijn geen succes gebleken. Het kiezersaandeel van 40% voor links dreigt zelfs te verschrallen tot 25%. Links bereikt het meest door verenigd op te trekken. Dat zou een gezamenlijke zorg moeten zijn.

Het had in 2012 anders kunnen lopen. Laten we daartoe een vergelijking maken met Denemarken, waar de politieke krachtsverhoudingen sterk lijken op die in Nederland. Daar

regeerde een coalitie van liberalen en conservatieven, gedoogd door een met de PVV vergelijkbare maar minder extreme Deense Volkspartij. Die is sinds drie jaar afgelost door een brede linkse coalitie. De parlementsverkiezingen van 2011 leverden de liberalen weliswaar twee zetels meer op dan de sociaal-democratische SDP, maar de vertrekkende liberale premier gaf al meteen op de verkiezingsavond zijn nederlaag toe. SDP-leidster Helle Thorning-Schmidt had namelijk al vooraf een meerderheidscoalitie om zich heen verzameld en kon snel aantreden als premier. Enerzijds heeft zij een middenpartij aan zich gebonden, het vanouds met D66 vergelijkbare 'Radikale Venstre' dat zichzelf nu nadrukkelijk sociaal-liberaal noemt. Anderzijds had zij zich verbonden met de 'Socialistisk Folkeparti' (SF), eind jaren vijftig vrijwel tegelijk met de Nederlandse PSP opgericht en jarenlang vast daarmee verbonden.

De huidige SF onderhoudt betrekkingen met zowel SP als GroenLinks. Haar lang geleden afgesplitste voormalige linkervleugel 'Enhedslisten de Rød-Grønne' profileert zich eveneens rood-groen, maar is veel meer gericht op acties aan de basis en is ook minder tevreden met de coalitiecompromissen. Zij levert daarom welbewust zelf geen ministers, maar voor haar is de huidige regering wel veruit de minst slechte optie. Daarom heeft ze al vooraf een afspraak gemaakt die leidt tot vaste gedoogsteun door haar twaalf parlementsleden. Voor de benodigde coalitiemeerderheid is er overigens wel één belangrijk verschil met Nederland. In Denemarken hoeft niemand rekening te houden met een meerderheid in de senaat, want die is daar lang geleden op aandringen van de SDP afgeschaft.

Terug naar Nederland. Oude tegenstellingen tussen PvdA, SP en GroenLinks zijn langzaamaan gesmolten. Zowel SP als GroenLinks heeft oude geschilpunten opzij gezet, de vroeger belangrijke radicale eisen van socialisatie, republiek en uittreden uit de NAVO. Inmiddels zijn ze weinig anders dan drie onderling sterk verwante varianten van sociaal-democra-

tie. De Kamerverkiezingen van 2012 maakten hun onderling verbonden lijsten met 57 zetels getalsmatig tot het grootste politieke blok. Zonder steun vanuit de oude Kamermeerderheid van VVD, CDA, PVV en SGP kon naar een nieuwe meerderheid worden gezocht bij D66, ChristenUnie, Partij voor de Dieren en 50Plus. Dat vereist inderdaad veel deelnemende partijen, maar in Nederland gingen al eerder – in 1948, 1971 en 1972 – coalities van vijf partijen aan de slag en die laatste coalitie was bijna uitgebreid tot zeven. Niet alleen SP en GroenLinks stonden bij voorbaat klaar om in een gemeenschappelijk project met de PvdA te stappen, maar waarschijnlijk ook de Partij voor de Dieren, die zelf nog geen bestuursambities toont. De PvdD noemt zich niet graag links omdat zij vanuit haar ‘one-issue’-oorsprong ook kiezers heeft van rechtse herkomst; in de praktijk wil ze echter opkomen voor alles wat zwak is en presenteert ze zich als beweging voor solidariteit en duurzaamheid. Ze stapte nu samen met de Duitse ‘Tier-schutzpartei’ in dezelfde Europese fractie als de SP, gelijktijdig met het vertrek daaruit van de allerlaatste orthodoxe communisten.

Nieuwe start nodig en mogelijk

Om PvdA, SP, GroenLinks en PvdD onderling te binden zou een te vormen regering van deze partijen zich moeten toespitsen op de strijd tegen groeiende inkomensverschillen, vershraling van de publieke sector, dreigende klimaatverandering en tekortschietende overheidsinkomsten. Daarin past vergroening van de energievoorziening, bescherming van het kleinbedrijf, het creëren van werkgelegenheid in de non-profitsector, een strengere bescherming van dierenwelzijn, hernieuwde aandacht voor sociale huurwoningen, investeren in ouderenzorg, verschuiving van binnenlandse belastingen naar vermogen en milieulasten en minder optreden

als belastingparadijs voor buitenlandse bedrijven. En creatiever omgaan met EU-voorschriften voor zover die slechts waren bedoeld als stimulans voor een terugtrekkende en bezuinigende overheid, zoals aanbestedingsverplichtingen, de lage inkomensgrens voor toewijzing van sociale huurwoningen en de 3%-tekortnorm. Dit alles te completeren met het toewerken naar het vergezicht van een betere toekomst en het voortdurend benadrukken van de verschillen met wat er zou zijn gebeurd als de VVD was blijven regeren. SP en GroenLinks zullen instemmen met het vanuit zo’n gezamenlijk beleidspakket doen van concessies aan enkele niet-linkse partijen waar die nodig zijn voor het veiligstellen van een regeringsmeerderheid.

Was die weg van polarisatie tegenover de voornaamste partij van rechts al eerder gevolgd, dan zou het voor SP en GroenLinks zelfmoord zijn geweest om op lager bestuurlijk niveau mee te werken aan bestuursconstructies zonder PvdA. Zulke ideeën van kortetermijnpolitiek zouden door de eigen aanhang al in de kiem zijn gesmoord omdat ze waren herkend als ongeloofwaardig en ondoelmatig.

De start van de gemeentelijke bestuursperiode 2014-2018 is niet goed voor de onderlinge verstandhouding binnen links. We kunnen die jaren gaan verspillen door elkaar van verraad te beschuldigen, de fouten van naaste burens af te straffen en ondertussen voor de toekomst andere, eveneens tegenstrijdige coalities bijeen te sprokkelen. Dat brengt ons niet verder. Beter kunnen we die jaren gebruiken om het gescheiden optrekken voorgoed af te leren en ons te richten op langetermijnperspectieven voor een beter Nederland in een beter Europa en een betere wereld. Onze gezamenlijke invloed kan sterk toenemen als in het vervolg onderlinge lijstverbindingen, gemeenschappelijke prioriteitenlijsten en gecombineerde deelname aan besturen de inzet worden.

Winstuitkering in ziekenhuizen: een radicale misstap

De PvdA stemde in de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel voor winstuitkeringen in ziekenhuizen. Afspraken hierover waren al gemaakt in het regeerakkoord. Evelien Tonkens roept de Eerste Kamerleden op tegen te stemmen.

EVELIEN TONKENS

Redacteur S&D, hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek en toezichthouder in de zorg

Winst maken in de zorg is geen reden tot zorg, vinden veel commentatoren van kranten. Er verandert niet zoveel, stelde NRC bijvoorbeeld op 27 juni 2014: 'In de sector opereren (...) nu al talloze participanten, van medisch specialisten tot leveranciers van apparatuur en (facilitaire) dienstverleners die op winst(uitkering) georiënteerd zijn. Anders gezegd: winst is niet nieuw in de zorg, het is er altijd geweest.' Niks bijzonders of ingrijpends, alleen handig want dan komen er meer financieringsmogelijkheden voor een sector waar financiering moeilijker is geworden.

Andere kranten reageerden net zo schouderophalend toen het wetsvoorstel voor winstuitkering in ziekenhuizen (en andere aanbieders van medisch-specialistische zorg) zonder kleerscheuren en met steun van de PvdA op 1 juli door de Tweede Kamer werd aangenomen. Het voornemen stond in het regeerakkoord en heeft weinig om het lijf, dus laten we overgaan tot de orde van de dag. En bij sommige andere onderdelen van de zorg – huisartsenzorg, thuiszorg en privé-klinieken bijvoorbeeld – mag al winst gemaakt worden, en daar merken we toch ook niets bijzonders van?

Het is zeer verontrustend dat de implicaties van het voorstel om winstuitkering in ziekenhuizen toe te laten zo massaal worden onderschat. Het wetsvoorstel grijpt ongekend diep in op de democratische verhoudingen, en heeft verstrekkende gevolgen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Gelukkig kan de Eerste Kamer het nog tegenhouden, zeker wanneer de PvdA-fractie tegenstemt.

In dit artikel reconstrueer ik de belangrijkste voor- en tegenargumenten en veronachtzaamde thema's en betoog ik waarom aanneming van de wet voor sociaal-democraten een radicale misstap is. Maar laat ik beginnen met het uit de wereld helpen van een misverstand: het probleem is niet winst maken, als dat betekent: geld oppotten voor slechtere tijden. Winst maken mag inderdaad nu al in de thuiszorg, huisartsenzorg en in privé-klinieken, maar het mag en moet zelfs ook al in de ziekenhuizen. Iedere jaarrekening toont het 'resultaat', en dat is boekhouderstaal voor winst. Alle zorginstellingen worden sinds de invoering van marktwerking door banken, verzekeraars en accountants gedwongen om winst te maken en deze op te potten, tot ze minstens

20% van hun omzet gespaard hebben. Dat heeft ons het afgelopen decennium vele miljarden aan premie- en belastinggeld gekost (20% van de totale zorguitgaven van € 73 mrd, dus € 15 mrd). Jammer dat het geld niet naar de zorg ging, maar het heeft niet heel erg ingegrepen in de verhoudingen in de zorg. Wel een probleem is dat deze kostenstijging ten onrechte eenzijdig wordt toegeschreven aan vergrijzing, inefficiëntie van zorginstellingen of claimende patiënten, waarmee bezuinigingen als onafwendbaar konden worden voorgesteld en men meent dat er nog veel inefficiëntie kan worden afgeschaft.

Het probleem van de Wet op winstuitkering is niet dat men winst *maakt*, maar dat men winst *uitkeert*, en wel aan partijen die er niet zelf voor gewerkt hebben. Het gaat, in de woorden van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, om 'het uitkeren van winst als vergoeding voor het ter beschikking stellen van eigen vermogen door privaatkapitaalverschaffers'.¹ Huisartsen of medisch specialisten mogen dat al: wanneer zij hun eigen vermogen in een praktijk of maatschap investeren, mogen ze daar ook geld voor terugzien. Maar: dat is op kleine schaal en bovendien is de investeerder in dat geval ook degene die het werk doet. Bij winstuitkering in ziekenhuizen zijn de investeerders niet degenen die het werk doen en is de schaal veel groter.

Geldgebrek

Het belangrijkste argument voor winstuitkeringen luidt dat het noodzakelijk is om private investeerders toe te laten omdat er te weinig andere financiers zijn: door de marktwerking zijn ziekenhuizen voor de financiering geheel afhankelijk geworden van banken en die zijn niet meer zo scheutig met het verstrekken van leningen – mede door de kredietcrisis en de stijgende kapitaalisen.

Daar komen nog een paar factoren bij die minder vaak genoemd worden. Zo is het beleid van regering, NZa en verzekeraars sinds de invoering van marktwerking grillig: vaak weet

een ziekenhuis in het najaar nog niet hoeveel het vanaf januari had mogen declareren en de minister en NZa leggen regelmatig met terugwerkende kracht regels en boetes op.

Bovendien is het in ziekenhuisland een uitgemaakte zaak dat de helft van de ziekenhuizen het komende decennium zal verdwijnen (of zal worden overgenomen of fuseren), vooral doordat ze als ze zelfstandig blijven niet langer aan de kwaliteitseisen voldoen. Dat alles maakt banken inderdaad huiveriger om te investeren in ziekenhuizen. Maar zouden private investeerders de zorg wel aantrek-

De helft van de ziekenhuizen zal het komende decennium verdwijnen

kelijk blijven vinden? Waarom zijn hun overwegingen zo anders dan die van banken?

Mogelijk omdat ze denken ook invloed op het beleid te kunnen uitoefenen, en zo de doelmatigheid te kunnen verhogen. De Memorie van Toelichting zegt daarover: '[private investeerders] verwachten dat de gezondheidszorg in omvang blijft groeien door de vergrijzing, ontwikkeling van de vraag en technische innovaties. Bovendien vinden zij de sector aantrekkelijk omdat deze niet erg gevoelig is voor economische schommelingen (het is een stabiele markt)'.² Deze indrukken heeft het ministerie in de periode 2009-2011 opgehaald uit de sector; het is de vraag of deze er nog zo over denkt. Ook banken dachten toen vermoedelijk nog positiever over de financiële stabiliteit van ziekenhuizen.

Investeerders zullen geneigd zijn grotere risico's te nemen, en dat kan tot faillissementen leiden, erkent het wetsvoorstel. De overheid zal dan niet bijspringen. Tenzij 'de verlening van cruciale zorg in gevaar komt'.³ Nog maar nauwelijks bijgekomen van de schok

van hoe we de banken hebben mogen redden en tot welke financiële problemen dat heeft geleid, gaan we nu met open ogen weer zo'n risico lopen: weer geven we de markt alle ruimte om grote (onverantwoorde) risico's te nemen en daar goed aan te verdienen. Als het misgaat mag de belastingbetaler er weer voor opdraaien. Immers: als er over tien jaar nog maar vijftig ziekenhuizen over zijn – wat in de ziekenhuiswereld een onomstreden verwachting is – dan verlenen al die ziekenhuizen cruciale zorg en moet de overheid bij omvallen dus wel bijspringen.

Waarom zouden ziekenhuizen niet gewoon geld kunnen lenen bij de overheid? Veel burgers zouden de overheid in deze situatie vermoedelijk graag als geldverstrekker zien. Dat past niet bij marktwerking, zou de minister zeggen. Echter: de rijksoverheid gedraagt zich op sommige punten toch al als bankier. Zo zijn gemeentes verplicht om hun reserves bij de rijksoverheid te stallen tegen een door de rijksoverheid vastgesteld percentage. Die regel zou ook voor ziekenhuizen kunnen gelden. Een andere mogelijke publieke geldverstrekker is de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

Doelmatigheid

Een argument dat vaak wordt gebruikt, is dat met winstuitkeringen de doelmatigheid zal toenemen. Voorstanders verwachten dat ziekenhuizen er efficiënter door gaan werken. Dat verklaart ook de gedachte dat investeerders ziekenhuizen aantrekkelijk zouden vinden terwijl banken dat niet meer zo vinden, want private investeerders zullen fors mogen ingrijpen in de besturing en bedrijfsvoering (straks meer daarover). Private investeerders zullen de ziekenhuizen de duimschroeven aandraaien: lagere salarissen, minder personeel en het personeel dat blijft moet harder werken. Hieraan ten grondslag ligt de veronderstelling dat er nu veel te veel verdiend wordt – vooral ook door het gros van het personeel: de verpleging en ondersteunende

diensten – en dat er veel harder kan worden gewerkt. Op welk onderzoek is dit gebaseerd?

Veel waarschijnlijker is het dat met de komst van private investeerders de doelmatigheid juist afneemt. Immers: een deel van het geld dat wij – via belastingen en premies – aan de zorg betalen, gaat straks niet meer naar zorg maar wordt uitgekeerd aan aandeelhouders. Het wetsvoorstel erkent dat er een risico bestaat van kostenopdrijving: 'Het toestaan van winstuitkering [kan] een volumeopdrijvend effect hebben, omdat het winststreven een extra stimulans geeft aan zorgaanbieders om hun omzet te verhogen.'⁴ De wet wijst op zorgverzekeraars als degenen die dit risico moeten indammen: zij moeten erop toezien dat het volume beperkt blijft.

Kwaliteit

Ook de kwaliteit van de zorg zou toenemen als het investeringsklimaat in ziekenhuizen verbetert. Maar sinds wanneer bestaat er in de publieke sector een causale relatie tussen een gunstiger investeringsklimaat en kwaliteit? Zie bijvoorbeeld de kinderopvang. Daar leidde de komst van private investeerders tot een kwaliteitsdaling en instabiliteit in de bedrijfsvoering.⁵

Het wetsvoorstel stelt echter dat investeerders belang hebben bij een goede kwaliteit van en dienstverlening in de zorg. Ten eerste omdat dit patiënten aan zou trekken en dus de omzet zou verhogen. Maar patiënten kiezen niet op basis van kwaliteit van medisch en verplegend personeel, ze gaan naar een ziekenhuis dichtbij en hun tevredenheid hangt vooral af van zaken als de parkeergelegenheid en het restaurant.⁶ Een private investeerder die patiënten wil trekken zorgt dus voor een mooie parkeerplaats en lekkere koffie.

Investeerders zouden daarnaast belang hebben bij kwaliteit omdat kwaliteit goedkoper zou zijn: 'Onvoldoende kwaliteit en veiligheid kunnen immers resulteren in een toename van het aantal hersteloperaties, doorligwonden en wondinfecties, wat leidt tot

extra ligdagen en meer kosten.⁷ Dat is een denkfout: een toename van het aantal hersteloperaties leidt juist tot een hogere omzet en dus tot meer winst. En meer doorligwonden of wondinfecties kunnen leiden tot extra ligdagen maar of dat ook tot meer kosten leidt, hangt af van de financiering van die ligdagen. Als het ziekenhuis hierbij een nieuwe DBC (Diagnose Behandeling Combinatie) kan afsluiten, betekent het wederom een grotere omzet en dus meer winst.

Ziekenhuizen moeten voldoen aan kwaliteitsmaatstaven om winst te mogen uitkeren, is de tegenwerping. Dat dwingt private investeerders interesse te hebben voor kwaliteit. Maar voldoen aan kwaliteitsmaatstaven is iets anders dan kwaliteitsverbetering. Ook nu moeten ziekenhuizen voldoen aan kwaliteitsmaatstaven. De kwaliteitsborging die de wet voorstelt betreft een marginale toetsing. (Een amendement van de SP om deze toetsing te vervangen door diepgaand onderzoek kreeg in de Tweede Kamer nauwelijks steun.)

Er is al met al geen enkel steekhoudend argument om te veronderstellen dat private investeringen tot een hogere kwaliteit zullen leiden. In de pleidooien voor deze wet wordt slechts betoogd wat altijd met meer markt wordt betoogd: dat het beter zou zijn voor de kwaliteit en doelmatigheid. Inmiddels zouden we gezien de debacles in volkshuisvesting, de kinderopvang en de thuiszorg beter moeten weten.⁸

Toegankelijkheid

Gelukkig betoogt niemand dat de toegankelijkheid van de zorg door dit wetsvoorstel vergroot zal worden. Er is wel vrees voor verminderde toegankelijkheid. Uit een enquête van *Medisch Contact* uit maart 2012 blijkt bijvoorbeeld dat 73% van de medisch specialisten tegen winstuitkering is omdat men vreest dat ziekenhuizen dan vooral rendabele behandelingen gaan aanbieden en zij patiënten zullen selecteren die winst opleveren. Ook in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel

wordt dit risico erkend.⁹ Maar 'vrije prijsvorming' zou dit risico indammen: 'Dit risico bestaat [...] in principe alleen bij behandelingen waarvoor geen vrije prijsvorming geldt (en waarvoor de vastgestelde prijs niet kostendekkend is). Voor behandelingen met vrij onderhandelbare prijzen komt door vraag en aanbod immers vanzelf een marktconforme prijs tot stand. Voor behandelingen met maximumtarieven geldt dat in principe ook, tenzij de marktconforme prijs boven het maximumtarief ligt.'¹⁰

Hoezo zorgt vrije onderhandeling ervoor dat niet-rendabele behandelingen verricht blijven worden? Die zijn immers niet rendabel? Onrendabele producten verdwijnen uit de markt, dat is toch de tucht van de markt? Welk belang heeft de private investeerder bij onrendabele behandelingen?

Verondersteld wordt vermoedelijk dat dit belang zal zijn het 'waarborgen van de continuïteit'.¹¹ De Memorie van Toelichting erkent echter ook dat er een risico is op discontinuïteit: 'Bestuurders kunnen een prikkel hebben om risicovol gedrag te vertonen (denk aan prestigieuze investeringen en nieuwbouw), omdat ze hiervan wel de voordelen ondervinden (bijvoorbeeld prestige), maar niet zelf de risico's dragen.' Maar dit wordt niet als een onoverkomelijk obstakel gezien: 'Dit probleem wordt opgelost indien een private investeerder eigenaar wordt en ook zeggenschap krijgt.'¹²

Hoezo zou een private investeerder dankzij eigenaarschap en zeggenschap minder risico's nemen? Hij kan zich toch gewoon inkopen en er snel met de buit weer vandoor gaan? Ook hier moeten we leren van de thuiszorg en de kinderopvang: alleen al in 2014 gingen ruim dertig kinderopvangbedrijven failliet, begin juli de grootste, Estro, met 340 locaties. Branchevoorzitter Staal verwacht dit jaar nog honderden faillissementen, zei hij voor BNR-nieuwsradio op 7 juli 2014.

De regering deelt de zorgen om de continuïteit van medisch specialistische zorg bij winstuitkering en heeft daarom in de wet een

driejaarstermijn ingevoerd: men mag pas drie jaar na de eerste investering winst uitkeren. Dat moet risicozoekers weren. Maar drie jaar is niet lang: zelfs voor private equity- en hedgefondsen is dit een periode die te overzien is. Bovendien zit hier een ernstig veronachtzaamde adder onder het gras: deze termijn geldt echter alleen *vanaf het moment van investeren van de eerste investeerder*, het geldt niet voor volgende investeerders.

De wet versterkt de marktmachten en vernietigt de democratische structuur

Ook de Raad van State maakte zich hierover in zijn advies grote zorgen: 'Het wetsvoorstel bepaalt dat de winst pas na een bepaalde termijn mag worden uitgekeerd. Het bepaalt daarentegen niet dat winst die is gemaakt in de daaraan voorafgaande jaren, niet mag worden gereserveerd en daarna gecumuleerd mag worden uitgekeerd. Zo bezien, is de betekenis van de wachttijd voor het beoogde doel betrekkelijk. (...) Daar komt bij dat een investeerder die nadien het aandelenpakket overneemt, niet of nauwelijks met deze voorwaarde lijkt te worden geconfronteerd.' Een amendement van het CDA dat regelde dat deze driejaarstermijn zou gelden voor elke investering, is verworpen. De PvdA stemde tegen. Daarmee is de driejaarstermijn een papieren tijger en valt er voor de continuïteit zeer te vrezen.

Een PvdA-amendement dat de continuïteit van zorg moet waarborgen is wel aangenomen. Dit amendement regelt dat de NZa vooraf toetst in hoeverre met een winstuitkering de continuïteit van zorg in gevaar komt. Veel valt daar niet van te verwachten omdat een investeerder natuurlijk nooit gaat zeggen dat hij zich alleen op lucratieve patiënten zal toe-

leggen. Het zal vooral veel extra bureaucratie eisen aan ziekenhuizen opleveren, die immers de rapportages hiervoor zullen moeten aanleveren.

Democratie

De meest zorgelijke en minst belichte implicatie van dit wetsvoorstel is dat het een regelrechte aanslag is op het democratisch gehalte van de zorg. Vóór de introductie van marktwerking werd het beleid ten aanzien van ziekenhuizen bepaald door de relevante stakeholders: vooral de overheid, maar daarnaast ook wel door artsen (in het medisch stafbestuur), ander personeel (in de ondernemingsraad) en een beetje door actuele en potentiële patiënten en hun naasten (in de cliëntenraad) en door de raad van toezicht.

De raad van toezicht is weliswaar geen democratisch gekozen orgaan, maar het is wel een cruciale 'countervailing power' tegen de macht van bestuurders van instellingen. In alle belangrijke beleidszaken heeft de raad van toezicht van een zorginstelling nu nog een doorslaggevende stem: de raad kan als enige de bestuurders ontslaan, en grote beleidswijzigingen zoals nieuwbouw, fusies en reorganisaties kunnen zonder toestemming van de raad van toezicht geen doorgang vinden.

Sinds de introductie van marktwerking zijn al deze partijen gebleven maar de invloed van (schade)verzekeraars, banken en markttoezichthouders is wel sterk vergroot. 'Geld is waanzinnig dominant geworden. Er wordt constant gekeken naar productiviteit en doelmatigheid' in de woorden van een ziekenhuisbestuurder in *De Groene Amsterdammer*.¹³ Bij besluiten is de vraag wat de banken en verzekeraars zouden denken en doen voortdurend aanwezig, ook al praten zij niet direct mee.

Het wetsvoorstel versterkt de marktmachten nog verder en vernietigt wat over is aan democratische structuur. De raad van toezicht heeft geen instemmingsrecht over winstuitkeringen: deze krijgt slechts het recht *gehoord* te worden. De aandeelhouders zullen een veel

grotere rol spelen, alleen al door het feit dat ze er zijn, ze hoeven daar niets voor te doen of te zeggen. (En zo wil het wetsvoorstel het ook, want dat veronderstelt dat de zaak dan efficiënter wordt, in weerwil van de feiten: sinds de introductie van marktwerking zijn de kosten immers sterk gestegen.)

Ook maakt de wet het mogelijk dat private investeerders mede-eigenaar worden van zorginstellingen. Een pensioenfonds of verzekeraar als mede-eigenaar, wat zal dat met de zorg doen? Hoeveel invloed blijft er dan nog over voor andere partijen? Daarbij moeten ziekenhuizen van stichtingen omgevormd worden tot nv's of bv's of coöperaties: wat betekent dit voor hun missie en hun oriëntatie op het publieke belang? Het bestuur van de instelling moet weliswaar goedkeuren dat er winst wordt uitgekeerd, maar is nauwelijks in de positie dit te weigeren (en zoals gezegd: de raad van toezicht heeft hier geen stem in). Het bestuur mag een winstuitkering alleen weigeren 'indien het weet of redelijkerwijs behoort te voorzien dat de zorgaanbieder na de uitkering niet zal kunnen blijven voortgaan met het betalen van zijn opeisbare schulden'.¹⁴

De SP heeft een amendement voorgesteld om te bewerkstelligen dat het adviesrecht van de raad van toezicht ten aanzien van winstuitkering wordt vervangen door een instemmingsrecht. De minister ontraadde het amendement met het argument: 'door het amendement gaat de raad van toezicht op de stoel van de raad van bestuur zitten'.¹⁵ De PvdA stemde tegen en het amendement is verworpen.

Verleiden met tijdelijke versiering

In de Memorie van Toelichting wordt er, op basis van onderzoek in het buitenland, van uitgegaan dat slechts 10% tot 15% van de zorgaanbieders winst zal gaan uitkeren. Het onderzoek waar het kabinet zich op baseert heeft vooral betrekking op Zweden, waar de situatie heel anders is. In Zweden is de lokale overheid eigenaar van de zorg. Financieringsproblemen

zoals aan het begin van dit artikel genoemd, spelen daar dus niet.

Het kabinet gaat ervan uit dat ziekenhuizen een vrije keuze hebben of ze winst uitkeren of niet. Dat spoort niet met de belangrijkste redenen om de wet in te voeren, namelijk dat ziekenhuizen serieuze problemen met hun financiering hebben die alleen private investeerders kunnen oplossen. Veel waarschijnlijker is het volgende scenario: ziekenhuizen die niet meedoen, kunnen niet concurreren. De bank zal vervolgens de rentetarieven nog verder verhogen, de verzekeraar gaat nog moeilijker doen over contracten, het ziekenhuis moet van de verzekeraar een ontoelaatbare hoeveelheid mensen ontslaan... En dan moet het ziekenhuis wel zijn toevlucht nemen tot een private investeerder. Er valt helemaal niets te kiezen.

Ten slotte wordt ook de politieke werking van wetgeving onderschat. Rond de invoering wordt er over allerlei voorwaarden gesproken en worden zaken daarmee afgedicht, om ook de meer kritische partijen in de coalitie (en liefst ook oppositie) mee te krijgen en gerust te stellen. Maar in latere jaren kunnen wetten gemakkelijk en in relatieve stilte bijgesteld worden, met soms tamelijk verstrekkende gevolgen.

De Wet op de kinderopvang is aangenomen door linkse partijen omdat zo de kinderopvang voor midden en lagere inkomens beter toegankelijk werd gemaakt. Inmiddels zijn de tarieven zo verhoogd dat de wet vandaag de dag zeker niet meer door de Tweede en Eerste Kamer zou komen. Zo ook met de Wmo: deze is in de Tweede Kamer aangenomen met steun van heel veel partijen omdat de staatssecretaris garandeerde dat het bedrag 'schoon aan de haak' over ging naar gemeenten. Met wat er nu voor de Wmo over is, zou ook deze in de Tweede Kamer gesneuveld zijn. Een andere doorslaggevende factor waarom de Wmo zo breed werd aangenomen was de 'compensatieplicht' — de plicht van de overheid om moeilijkheden bij de participatie of zelfredzaamheid van mensen met beperkingen te

compenseren – dit wordt nu een gemeentelijke regeling die een heel ander karakter krijgt.

Bij het beoordelen van een wetsvoorstel zoals dat op de winstuitkering in ziekenhuizen, moeten de sluipende veranderingen die achteraf mogelijk zijn, in het achterhoofd worden gehouden. Een kritische politicus kan over de streep getrokken worden met toezeggingen die later gemakkelijk stilletjes kunnen worden ingetrokken. De kerstballen en de

piek, daarmee word je verleid, maar uiteindelijk blijft de kerstboom over. Bij de beoordeling van de wet is het dus zaak de boom te beoordelen, niet de tijdelijke versiering.

De kern van de wet voor winstuitkering is: publieke instellingen komen in private handen waardoor de democratische controle nog verder verzwakt, de kosten zullen stijgen, en geld het wint van kwaliteit en professionaliteit. Dit kan een sociaal-democratisch politicus niet over zijn kant laten gaan.

Noten

- 1 Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor winstuitkering in ziekenhuizen, paragraaf 2, p. 6.
- 2 Memorie van Toelichting, paragraaf 1.4, p. 6.
- 3 Memorie van Toelichting, p. 5.
- 4 Memorie van Toelichting, p. 8.
- 5 Lloyd, E. & Penn, H. (2010), 'Why do childcare markets fail?: Comparing England and the Netherlands', *Public policy research*, 17(1), pp. 42-48.
- 6 Vos, C. de (2014). Kwaliteit, disciplineren en sturing: Een historisch sociologisch onderzoek naar de vormgeving van kwaliteit van zorg in ziekenhuizen (Doctoral dissertation, Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg (iBMG)).
- 7 Memorie van Toelichting, paragraaf 1.2.1.
- 8 Lloyd, E. & Penn, H. (2010), 'Why do childcare markets fail?: Comparing England and the Netherlands', *Public policy research*, 17(1), pp. 42-48; Murveeman, I., Hardy, B., Steenbergen, M. & Wistow, G. (2003), 'Development of integrated care in England and the Netherlands: managing across public-private boundaries', *Health policy*, 65(3), pp. 227-241.
- 9 'Door het toestaan van winstuitkering is mogelijk dat zorgaanbieders zich met name willen richten op de meest rendabele zorgprestaties (die minder kosten dan ze opbrengen). Dat brengt het risico met zich mee dat onrendabele behandelingen niet meer worden aangeboden, waardoor de toegankelijkheid van zorg in het geding komt.' Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor winstuitkering in ziekenhuizen, p. 9.
- 10 Memorie van Toelichting, p. 9.
- 11 'De private investeerder [zal] sterk hechten aan continuïteit van de aanbieder', stelt de Memorie van Toelichting, p. 2.
- 12 Memorie van Toelichting, p. 2.
- 13 *De Groene Amsterdammer*, 26 juni 2014.
- 14 Nota van wijziging van de WTZI en andere wetten, artikel 16d.
- 15 Plenaire vergadering over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, 26 juni 2014.

Studie WRR verdient serieus weerwoord

Het kabinet heeft het WRR-rapport *Naar een lerende economie* vakkundig doodgeknuft. Er is echter veel te veel energie in het rapport gestoken om het zo makkelijk af te doen.

ANTON HEMERIJCK

Decaan Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de VU en Centennial hoogleraar Social Policy aan de London School of Economics and Political Science

De WRR verdient een groot compliment voor het rapport *Naar een lerende economie*, dat zoveel aandacht besteedt aan de historische, politieke, internationale, geografische, sociale, demografische en culturele factoren, die in hoge mate medebepalend zijn voor de manier waarop Nederland in de toekomst zijn brood verdient. Onder leiding van raadslid en sociaal psycholoog Peter van Lieshout heeft de WRR in deze zeer breed opgezette studie aansluiting gezocht bij de internationale literatuur van de 'Varieties of Capitalism'-benadering, op Harvard en de London School of Economics gedragen door respectievelijk Peter Hall en David Soskice¹, en op MIT door Kathy Thelen², met op de achtergrond de nauw aan deze benadering gelieerde internationale politiek econoom Dani Rodrik van de Harvard John F. Kennedy School of Government, die in 2009 ook de WRR-lezing verzorgde.³

Wat het rapport zo uitdagend maakt is dat de onconventionele beleidsanalyse van de plaats en toekomst van de Nederlandse economie in de eenentwintigste eeuw gedurfd afwijkt van de dominante economiebeoefening in het land van de telgen van Jan Tinbergen. Nederlandse economen modelleren de econo-

mie het liefst als een verzameling van markten, geabstraheerd en gedecontextualiseerd van elke vorm van brede maatschappelijk-historische inbedding, op basis van de axiomata van rationeel gedrag en perfecte concurrentie met, sinds de neoklassieke paradigmaverandering in de jaren tachtig, slechts beperkte aandacht voor de internationale macro-economische context. Hier speelt natuurlijk de wet van de remmende voorsprong: door de uitzonderlijke en internationaal alomgewaardeerde kwaliteit van de alhier door Jan Tinbergen gevestigde economiebeoefening, inclusief de vooraanstaande rol van het CPB, heeft de institutioneel vergelijkende analyse in de Nederlandse economische academie nooit serieus wortel weten te schieten.

De WRR heeft van deze nood een deugd gemaakt door een grote omtrekkende beweging te maken en met meer dan vijfhonderd experts te spreken, niet alleen uit de academie en in de wereld van denktanks, maar ook met beleidsmakers, werkgevers, ondernemers, uitvinders en vakbondsbestuurders in een vijftiental landen op vier continenten. Daarnaast zijn de interdisciplinair geschoolde onderzoekers Ricardo Hausmann en Cesar Hi-

dalgo van Harvard en MIT ingeschakeld voor het in kaart brengen van Nederlandse exportpatronen. Het is te hopen dat het WRR-rapport in academisch opzicht een vervolg krijgt door in de Nederlandse economiebeoefening aan universiteiten en hogescholen meer ruimte te creëren voor de institutionele factor in curricula en onderzoek.

Een tweede verdienste van Van Lieshout en zijn team is dat het rapport erg goed geschreven en daarmee zeer toegankelijk is, ook voor niet-economisch ingewijden. De uitstekende leesbaarheid van het rapport heeft ondertussen zijn weerslag gevonden in een kabinetsreactie die bijna ongemerkt intekent op de institutionele analyse van de Nederlandse economie door de WRR. Petje af voor onze meest vooraanstaande denktank!

Spijtig is wel dat de kabinetsreactie vooral is gebruikt om het eigen gelijk van staand regeringsbeleid te onderstrepen, en daarmee een fundamentele discussie over de sociaal-economische toekomst van Nederland op de langere termijn uit de weg gaat. Het rapport verdient mijns inziens beter – het verdient een serieus weerwoord. In dat licht moeten de soms kritische kanttekeningen worden gezien die ik in dit essay bij het rapport plaats.

Noodzakelijkerwijs ga ik selectief te werk en kan ik geen recht doen aan de volle – encyclopedische – breedte van het rapport. Mijn kritiekpunten behelzen in de eerste plaats het te gemakkelijk en gehaast afscheid willen nemen van de instituties van de poldereconomie. Meest problematisch, in de tweede plaats, acht ik de verwaarlozing van de Europese Unie, in het bijzonder de euro, als misschien wel de belangrijkste, en tevens zeer veranderlijke, institutionele factor in de directe omgeving van de Nederlandse economie in de afgelopen drie decennia. Tot slot wil ik wijzen op de (te) inclusieve, consensuszoekende stijl van het beleidsadvies.

Maar ik begin met de twee sterke punten in de centrale redenering van de WRR: het belang van institutionele veerkracht en in het verlengde daarvan de urgentie om meer dan

voorheen zorgvuldig om te springen met menselijk kapitaal in de Nederlandse open economie van de eenentwintigste eeuw.

Institutionele veerkracht

In hoofdstuk 2 van het WRR-rapport wordt de stelling betrokken dat economische structuren en beleidsprocessen in hoge mate padafhankelijk zijn. Dit houdt in dat de sectorstructuur en daaraan verbonden comparatieve voordelen van productiesystemen altijd bepaald worden door historisch overgeleverde regelgeving, geografische ligging, de aanwezigheid van fysieke, menselijke en financiële kapitaalbronnen, het relatieve belang van handel, landbouw en de financiële sector, timing van (de-)industrialisering, verdienstelijking en de ontwikkeling van multinationals, het fiscale klimaat, de politieke verhoudingen, beleidserfenissen op het terrein van sociaal beleid, en zelfs heersende normen en waarden omtrent arbeid, gezin en vrije tijd, die allemaal van langere adem zijn dan de rationele afwegingen van individuele economische actoren in het hier en nu. De nationale economie is geen tabula rasa. Waar je heen gaat hangt af van waar je vandaan komt en dat sluit sommige bestemmingen uit. Eerder gemaakte keuzen omtrent de structuur en inhoud van sociaaleconomisch beleid beperken daarmee ook het scala van mogelijke beleidsalternatieven voor de toekomst.

Het belang van padafhankelijkheid in de ontwikkeling in de Nederlandse economie brengt de WRR ertoe in het rapport de aandacht te richten op de institutionele capaciteiten en kwaliteiten van de Nederlandse economie als potentieel comparatief voordeel in de veranderlijke wereld van verregaande economische internationalisering, klimaatverandering, wijzigende arbeidsmarktpatronen en demografische vergrijzing en ontgroening. De WRR grijpt hiervoor terug op een van de meest originele bijdragen in de benadering van wat de Varieties of Capitalism-benadering is gaan heten: *Small States in World Markets* van

de hand van de Cornell-politicoloog Peter Katzenstein uit 1985.

In zijn goed gedocumenteerde studie over industriebeleid in de jaren zestig en zeventig liet Katzenstein zien hoe de kleine corporatistisch georganiseerde economieën in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog proactieve beleidsstrategieën hebben weten te ontwikkelen van enerzijds externe *flexibele aanpassing* aan veranderingen in de wereldeconomie, gebaseerd op een diep verankerde toewijding aan handelsliberalisering, en anderzijds binnenlandse *sociale compensatie*, op basis van een breed scala aan sociale programma's gericht op een acceptabele verdeling van de sociale kosten die inherent verbonden zijn aan door de liberalisering afgedwongen economische aanpassingen.⁴

Vanwege de beperkte omvang van hun interne markten zijn kleine landen voor hun groei in hoge mate afhankelijk van de afzet van hun producten op de wereldmarkt. Maar omdat kleine open economieën op de wereldmarkt met hun nicheproducten niet echt een vuist kunnen maken, is het van levensbelang dat binnenlandse actoren actieve institutionele steun verlenen aan flexibele strategieën van 'externe aanpassing'. De politieke legitimatie die nodig is voor deze flexibele aanpassingen is echter afhankelijk van de bufferfuncties van de verzorgingsstaat. Hieraan hebben we volgens Katzenstein voor een groot deel de ruimhartigheid van de verzorgingsstaten te danken in Nederland, België, Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Zwitserland en Noorwegen na 1945. De paradox is dat het juist de economisch meest kwetsbare open economieën zijn geweest die de meest genereuze en inclusieve systemen van sociale zekerheid opbouwden.

Het was Katzenstein bovendien opgevallen dat de kleine Europese economieën allemaal een sterk ontwikkelde infrastructuur kenden van centraal overleg tussen sociale actoren, werkgevers- en werknemersorganisaties in bi- en tripartite samenspraak met de overheid – een infrastructuur die nauw is verbonden aan de vangnetfunctie van de verzorgings-

staat ter ondersteuning van flexibele externe aanpassingen. Polderinstituten zoals de SER en de Stichting van de Arbeid zijn in dit opzicht zeker niet uniek. Ook in de Scandinavische landen, België, Oostenrijk en later Ierland, kent extra-parlementair sociaaleconomisch overleg een vooraanstaande rol in de bredere vormgeving van economisch beleid.

In navolging van Katzenstein laat de kernvraag van het WRR-rapport zich als volgt herdefiniëren: welke inhoudelijke combinatie en institutionele borging van externe economische wendbaarheid en interne sociale veerkracht zijn geboden in de geïnternationaliseerde Nederlandse kenniseconomie van de eenentwintigste eeuw? Ondertussen is er wel al dertig jaar verstreken sinds de publicatie

Juist in open, kwetsbare economieën zijn de sociale-zekerheidsvoorzieningen genereus

van *Small States in World Markets*. Ingrijpende externe economische en ingrijpende interne sociale veranderingen werpen de vraag op naar de actualiteitswaarde van Katzensteins analyse van de evenwichtskunst tussen externe 'economische wendbaarheid' en interne 'sociale weerbaarheid' in Nederland.

In *Naar een lerende economie* komt de interne weerbaarheidsdimensie van de Nederlandse economie, in navolging ook van de WRR-rapporten over de verzorgingsstaat (2006) en de transitionele arbeidsmarkt (2007), beter uit de verf dan de dimensie van flexibele externe economische aanpassing.⁵ Op dit punt gaat de WRR niet veel verder dan het voorstel om afscheid te nemen van het denken in termen van sectorstructuur en over te stappen op geografische clusters, naar het model van de nieuwe maakindustrie rond

Brainport Eindhoven. Daarnaast wordt benadrukt dat de Nederlandse economie een stevige inbedding van innovatie ontbeert en dat een strategie van kenniscirculatie verder reikt dan top-downsamenwerking tussen het hoger onderwijs en topsectoren, maar ook kennisverbindingen vereist tussen lokale industrie, het (v)mbo en regionale belangen, naar het voorbeeld van Finland. De meerwaarde van het rapport zit hem niet in de concrete uitwerking van de nieuwe combinaties van economische wendbaarheid en sociale weerbaarheid maar in de verbinding tussen beide dimensies op het terrein van in toenemende mate schaars menselijk kapitaal.

Menselijk kapitaal

In de kern is *Naar een lerende economie* een onderwijsrapport. In de huidige competitieve kenniseconomie vervagen de grenzen van economische wendbaarheid en sociale weerbaarheid en op het kruispunt van deze beide dimensies lijken de ontwikkeling, duurzame inzet en sociale bescherming van menselijk kapitaal een hoofdfunctie van beleid te (moeten) worden. Deze conclusie is niet nieuw. Het belang van een lerende economie is misschien het best gearticuleerd in het rapport over de eerste PISA-studie van de OESO uit 2003: 'The prosperity of countries now derives for a large extent from their human capital and the opportunities available to their citizens to acquire knowledge and skills that will enable them to continue learning throughout their lives.'⁶

De baan voor het leven wordt zeldzamer. Werknemers krijgen vaker te maken met verschillende transities (tussen banen, maar ook tussen zorg en arbeid en perioden van activiteit en inactiviteit) en die brengen nieuwe sociale risico's met zich mee, zoals snel veranderde kennis en vaardigheden, onvoorspelbare flexibele arbeidsrelaties en beperkte mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. De nieuwe werkelijkheid vereist arrangementen die mensen helpen om voldoende wend-

baar en voldoende weerbaar te blijven, oftewel arrangementen die mensen toerusten voor de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Voor de individuele burger is een gericht toerustingsbeleid gewenst, zoals Ab Klink en ik dat in onze oraties van 2012 hebben verkondigd voor de economie als geheel is dat, gelet op de aanstaande pensionering van de baby-boomgeneratie, zelfs pure noodzaak, zoals de WRR onderstreept.⁷

Het is een illusie te denken dat mensen tijdens hun eerste onderwijsloopbaan, in het voltijdonderwijs, alle kennis en vaardigheden kunnen leren die ze tot aan hun pensioen nodig hebben. Technologische kennis verouderd snel en werkgevers hebben meer behoefte aan werknemers die flexibel inzetbaar zijn. Het is een paradoxale ontwikkeling: als we langer gaan werken wordt de duur van loopbanen langer, maar door de snelle opeenvolging van technologische ontwikkelingen gaat onze kennis steeds korter mee.⁸

De verwachting van de WRR is dat veel routinewerk verder zal verdwijnen, terwijl onzeker is wat voor nieuwe werkgelegenheid tot stand komt. Een ander nieuw sociaal risico is de sluipende polarisatie tussen werkende rijke en arme gezinnen mede als gevolg van 'homogamie', ofwel samenleven met iemand met eenzelfde opleidingsniveau en sociale achtergrond. Onderaan de maatschappelijke ladder dreigt armoede en langdurige werkloosheid voor lager opgeleide echtparen en vooral voor alleenstaande moeders.

De WRR is terecht kritisch over het versnipperde onderwijssysteem in Nederland en de gebrekkige manier waarop postinitieel onderwijs, her- en bijscholing en levenslang leren zijn georganiseerd. Volgens de OESO is het Nederlandse onderwijsniveau de afgelopen tien jaar zowel absoluut als relatief gedaald, alhoewel onderwijsachterstanden van zwakkere groepen succesvol zijn aangepakt. De beste Nederlandse leerlingen behoren in geen enkel onderzocht vak tot de internationale top tien en dat geldt in het bijzonder voor de basisschoolleerlingen.⁹

De strikte scheiding tussen publiekelijk bekostigd initieel onderwijs en het door bedrijven ondersteund postinitieel onderwijs, zet veel druk op het initiële onderwijs en leidt tot een ongelijke verdeling van postinitieel onderwijs over de beroepsbevolking. Deelname, vooral door hoogopgeleiden en jongeren, is sterk afhankelijk van sector en bedrijfs-grootte (het hoogst bij de overheid en zakelijke dienstverlening en het laagst in de horeca).

Het beeld dat de WRR schetst is ontluisterend. In het tijdsgewricht waarin menselijk kapitaal, vanwege economische internationalisering, ontgroening en vergrijzing, alom wordt erkend als de belangrijkste 'productieve factor', lijkt Nederland steeds onzorgvuldiger met talent om te springen. De WRR pleit dan ook voor gerichte investeringen in hoogstaand primair, secundair en tertiair onderwijs en een stevige verbredingsimpuls op het terrein van levenslang leren. Om het leervermogen van kinderen en jongeren te maximaliseren zijn daarnaast ook breed toegankelijke buitenschoolse voorzieningen cruciaal om ieder kind een 'sterke start' te kunnen geven.¹⁰

Kritiekpunt 1: polder niet te snel afschaffen

De WRR uit sterke twijfels over het leervermogen van de bestaande polderinstituten. Met name de Nederlandse vakbeweging en in mindere mate werkgeversorganisaties zijn volgens de WRR niet meegegroeid met de tijd en niet echt in staat gebleken om nieuwe sociale en economische vragen als het combineren van arbeid en zorg, het belang van flexibele arbeidspatronen, het op peil houden en circuleren van kennis en vaardigheden over de levensloop, verdringing van laaggeschoold werk en daarmee verbonden toegenomen inkomensongelijkheid, in samenhang met vraagstukken van migratie, nieuwe schaarste en duurzaamheid, aan te pakken vanuit het perspectief van een competitieve kenniseconomie. Daar voegt de WRR aan toe dat ook het politieke systeem allengs instabieler wordt,

vooral door groeiende twijfels over verdergaande globalisering en europeanisering, die weer nieuwe eisen stellen aan de politieke randvoorwaarden van nationaal sociaaleconomisch beleid.

Volgens de WRR zijn instituten adaptief als ze in staat zijn oplossingen te vinden wanneer relevante beleidsomgevingen veranderen. Tegelijk wordt op meerdere plekken in het rapport aangegeven dat verandering zich veelal schoksgewijs voordoet. Voordat we nu de sociale partners en de polderinstituten van de SER en de Stichting van de Arbeid bij het oud vuil zetten, zonder daarvoor reële opvolgers in beeld te hebben, zou ik, op basis van de bestaande vergelijkende literatuur, voor een fikse dosis institutionele prudentie willen pleiten. Vanaf de jaren tachtig is zo goed als elke economische crisis na traditioneel maatschappelijk duwen en trekken beantwoord met sociale akkoorden, waarin belangrijke aanpassingen in arbeidsregulering, sociale zekerheid en pensioenen en innovaties op het terrein van flexibiliteit en zekerheid duurzaam zijn bekrachtigd.

Jelle Visser en Marc van der Meer verdedigen de stelling dat sinds het Akkoord van Wassenaar sociale pacten goeddeels het institutionele alternatief voor de smalle marges van overheidsinterventie zijn geworden en zelfs zijn verheven tot standaardprocedure in tijden van recessie.¹¹ De laatste loot aan de stam is het Mondriaan Akkoord van 11 april 2013, waaraan premier Mark Rutte, vicepremier Lodewijk Asscher, vakbondsvoorzitter Ton Heerts en werkgeversvoorman Bernard Wientjes twee maanden in beslotenheid hebben gesleuteld. Deze ontwikkeling is in vergelijkend perspectief goed gedocumenteerd in belangrijke artikelen over sociale pacten die niet door de WRR zijn geraadpleegd.¹²

Kritiekpunt 2: verwaarlozing van de EU

Zonder dit empirische te staven gaat de WRR er impliciet van uit dat de Katzenstein-these nog steeds opgeld doet: dat kleine open economieën ook in een sterk geïnternationali-

seerde kenniseconomie door middel van een (weliswaar vernieuwd) binnenlands vergelijk tussen economische wendbaarheid en sociale veerkracht hun mannetje kunnen staan. Een van de meest ingrijpende institutionele veranderingen sinds de publicatie van Katzensteins *Small States in World Markets* in 1985 is zonder twijfel de verdieping van Europese economische integratie, te beginnen met de interne markt in 1987, de euro in 1998 en de meer recente ingrijpende wijzigingen in macro-economische coördinatie sinds de uitbraak van de eurocrisis in 2009.

De trapsgewijze verdieping van Europese economische integratie in de periode van 1987 tot 2013 biedt een uitgelezen kans om voor het voetlicht te brengen of europeanisering het geïnstitutionaliseerde nationale vergelijk tussen economische wendbaarheid en sociale veerkracht heeft beïnvloed in Nederland en in een aantal andere kleine open EU-economieën. Is de actieradius van wendbaarheid en veerkracht beperkt of mogelijk juist verruimd en gestabiliseerd? Maakt het verschil of kleine landen meedoen aan de euro of juist niet? In welke mate borgen de interne markt en EMU-systemen de sociale bescherming en in hoeverre zetten marktliberalisering en de euro nationale systemen van sociale bescherming juist onder druk?

Dit zijn bij uitstek vragen van padafhankelijkheid. In principe is de euro onomkeerbaar, maar mocht de eurozone worden ontbonden dan heeft dat ingrijpende consequenties voor het Nederlandse verdienvermogen. Bij de interne markt ligt dit iets anders omdat de eenheidsmarkt tot op zekere hoogte verandering van Europese wetgeving toestaat (denk aan de Bolkestein-richtlijn die in het politieke proces stevig is geamendeerd) en ook nationale variatie in implementatie en tijd. Maar dan nog heeft internemarktwetgeving uiteindelijk het primaat boven nationale wetgeving.

Op dit punt zou een verdiepende analyse met andere kleine landen binnen EU-verband wezenlijk nieuwe, concretere inzichten en aanknopingspunten voor een gericht beleid

hebben kunnen opleveren dan het brede onderzoek van Australië, Brazilië, Canada, Chili, Hongkong, Japan, Zuid-Korea, Maleisië, Saoedi-Arabië, Singapore, Taiwan en de Verenigde Staten dat de WRR aanbiedt. Een vergelijking met de kleine open economieën van de EU laat in de eerste plaats – in tegenstelling tot wat de WRR beweert – zien dat de ruimte voor nationaal macro-economisch beleid in EU-verband niet volledig is ingesnoerd.

De Scandinavische landen hielden ook in de voorspoedige periode 1997-2007 vast aan een anticyclisch fiscaal beleid door het aanhouden van fiscale reserves, die later in belangrijke mate zijn aangewend voor het verlagen van de staatsschuld, maar ook voor investeringen in verdienvermogen op de lange termijn (onderwijs, R&D en actieve gezinsondersteuning).

En buiten de regels van het Stabiliteitspact heeft Oostenrijk direct na de crisis een aantal grote infrastructurele projecten ter hand genomen, zonder deze privaats aan te besteden.

Wat betreft het onderwijs vindt in landen als Zweden en Finland de selectie van leerlingen veel later plaats, met een lagere schooluitval tot gevolg. Daarnaast heeft Denemarken niet zo lang geleden afscheid genomen van de

Naar een lerende economie is in essentie een onderwijsrapport

verouderde schotten tussen initieel en postinitieel beroepsonderwijs, tussen onderwijs voor 'blauwe- en witteboorden-professionals' en tussen opleidingen voor scholieren, werkkenden en werklozen. Het Deense postinitieel onderwijs kent een robuuste structuur, met weinig subsystemen. De integratie van algemeen vormend en beroepsonderwijs en een individuele aanpak zorgen voor goede in- en

doorstroombmogelijkheden. De directe betrokkenheid van de Deense sociale partners – zij zijn medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van nieuwe en de bewaking van bestaande opleidingen en faciliteren de aansluiting tussen opleidingsplaatsen, innovatie en regionale arbeidsmarkten – draagt ertoe bij dat technologische, maatschappelijke en arbeidsmarktontwikkelingen sneller dan in Nederland hun weerklank vinden in opleidingen en kwalificatiestructuren.¹³

Deze voorbeelden houden ons een pijnlijke spiegel voor. In de periode van economische voorspoed koos Nederland er, anders dan de Scandinavische landen, voor de economie procyclisch over de kop te jagen door lastenverlichting en instandhouding van de ongelimiteerde hypotheekrenteaftrek op de reeds oververhitte huizenmarkt. Hierachter school een sterke lobby van de financiële sector – die zich bovendien hard maakte voor lage belastingen en ontwikkelingsconstructies voor buitenlandse vestigingen.

Nederland ging in zekere zin Ierland achterna. Sluipenderwijs is de structuur van de Nederlandse economie in de nasleep van de jubeljaren negentig van het poldermodel fundamenteel van karakter veranderd, met als gevolg een buitensporig hoge particuliere schuldenlast enerzijds, en anderzijds onnodige verwaarlozing van de veerkracht van menselijk kapitaal en een activerende sociale dienstverlening op basis van goede institutionele verhoudingen in de polder.

Meest opmerkelijk is dat de WRR nauwelijks aandacht besteedt aan de toekomst van de euro. Op pagina 262 wordt de euro vooral afgeschilderd als een ‘politieke beslissing’ waar ten tijde van de introductie door vooraanstaande economen veel vraagtekens bij zijn geplaatst. Deze laconieke observatie van de euro als politiek project laat zien dat het besef van de systemische Europese economische lotsverbondenheid – met diepe sporen van padafhankelijkheid for better or worse – niet is doorgedrongen. Ook wanneer er in het verleden beter was geluisterd naar de kri-

tiek van Paul de Grauwe¹⁴ en Barry Eichengreen¹⁵ – door ruimte in het Verdrag van Maastricht te creëren voor een pan-Europees fiscaal vangnet en een breder mandaat van de Europese Centrale Bank – zou de euro een politieke beslissing zijn geweest. Hoe je het wendt of keert, de euro zal nieuw leven in moeten worden geblazen om de meest ingrijpende crisis sinds de jaren dertig te overwinnen.

Het is verontrustend dat de WRR nauwelijks onderscheid maakt tussen samenwerking binnen en buiten Europa. Het rapport spreekt van de toegenomen spanning tussen mondiale aspiraties en de daartoe vereiste gezamenlijkheid en de behoefte aan eigenheid – en kiest vervolgens voor een ‘à la carte’-benadering, waarbij deelname aan specifieke vormen van internationale samenwerking het beste per thema of beleidsveld kunnen worden afgewogen (p. 362 e.v.). De WRR blijft EU-beleid met andere woorden toch zien als een verlengstuk van de binnenlandse politiek.

Hier wreekt zich mijns inziens de ‘methodologisch nationalistische’ grondslag van het rapport, gebaseerd op het uitgangspunt dat soevereine natiestaten redelijke autonoom beleid kunnen voeren. Dit geldt tot op zekere hoogte voor Zuid-Korea, Singapore en Taiwan, maar de Nederlandse politieke economie is met het toetreden tot de interne markt en de euro in hoge mate semi-soverein geworden, waarbij op een aantal belangwekkende beleidsterreinen autonomie is prijsgegeven.

Monetair en in mindere mate fiscaal en budgettair beleid zijn ge-europeaniseerd. In principe is het voordeel van een monetaire unie dat een eenheidsmunt als collectieve verzekering kan werken in het opvangen van asymmetrische schokken en recessies, die vanwege de grote economische interdependentie zeer schadelijk kunnen uitpakken voor afzonderlijke lidstaten van de muntunie. Maar zoals we hebben ervaren is de eurozone uiterst kwetsbaar gebleken op dit punt. De eurocrisis heeft een aantal beleidsinhoudelijke en politiek-institutionele ontwerpfouten in de archi-

tectuur van de EMU blootgelegd: een munt zonder fiscale rugdekking en een geïntegreerde financiële markt zonder Europees toezicht zijn luchtkastelen gebleken. De inherent aan de EMU verbonden inhoudelijke prioritering van inflatiebeteugeling en het naar beneden brengen van begrotingstekorten waren gebaseerd op een opvatting van efficiënte kapitaalmarkten en ineffektieve overheden (en met name hun verzorgingsstaten) op basis van een categorische verwerping van de keynesiaanse economische theorie.

Europese instellingen namen nationale economieën eenzijdig de maat op groei, inflatie en begrotingsevenwicht. In bestuurlijk-institutionele zin gingen de architecten van de EMU ervan uit dat strenge macro-economische kaders de lidstaten zouden aansporen tot 'structurele hervormingen' in de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Een robuuste fiscale en bancaire unie was niet nodig; een lossere toezegging van budgettaire prudentie tussen semi-soevereine verzorgingsstaten zou kunnen volstaan om economische convergentie door institutionele liberalisering te bevorderen.

Achteraf moeten we constateren dat de Europese economie werd geconfronteerd met destabiliserende handelstekorten in Griekenland, Spanje, Portugal, Ierland en Italië, vastgoedbubbel in Ierland, Spanje, Groot-Brittannië en Nederland, en handelsoverschotten in Duitsland en de Scandinavische landen. Terwijl de EMU voor monetaire stabiliteit moest zorgen, werden burgers in Ierland, Spanje en ook Nederland de facto aangespoord om hoge hypotheekschulden op zich te nemen om de private economie aan te jagen. Universeel lage rentes die gepaard gingen met de invoering van de euro hebben onbedoeld proactieve sociale hervormingen in de perifere economieën met de meest passieve verzorgingsstaten en gesegmenteerde arbeidsmarkten eerder vertraagd dan versneld. Wanneer een dergelijk misplaatst economisch beleid twee decennia voortduurt, heeft dat natuurlijk ontwrichtende macro-economische consequenties met als ultiem gevaar de ontbinding van de EMU.

In de nasleep van de Europese schulden crisis is een lange reeks onorthodoxe maatregelen genomen, de constitutie van de euro is stap voor stap herschreven om de monetaire unie drijvend te houden. Er zijn 'bailouts' voor 'programmalanden' en banken gekomen, de ECB mag zich wagen aan 'lender of last resort'-interventies om deflatie in de kiem te smoren, en een bancaire unie is niet langer taboe.

Onder gezaghebbende internationale denktanks, waaronder de WRR, wordt naastig nagedacht over 'eurobonds', 'project bonds', conditionele hervormingscontracten en een eurozonesysteem van werkloosheidsverzekeringen om de inkomens van kwetsbare groepen te garanderen en de Europese macro-economie te stabiliseren. Met name de Franse

De WRR ziet het EU-beleid ten onrechte als een verlengstuk van de binnenlandse politiek

equivalent van de WRR, France Stratégie (voorheen Commissariat du Plan) onder leiding van Jean Pisani-Ferry, is intellectueel bijzonder actief in deze belangrijke transitieperiode van de EMU. Ook de Bertelsmann Stiftung, geleid door onze oud-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Aart de Geus, heeft reeds meerdere varianten uitgedacht voor een anticyclische werkloosheidsverzekering op Europese schaal.¹⁶ Het zou onze meest voor-
aanstaande denktank niet misstaan zich in het belang van het toekomstige Nederlandse verdienvermogen te mengen in deze discussie. Hier past een verwijzing naar het PvdA-rapport *De bakens verzetten*, geschreven onder leiding van Ad Melkert, waarin de toerusting-imperatief aan de aanbodkant van de economie, overeenkomstig de centrale aanbevelingen van de WRR, juist wel wordt gekoppeld aan een versterking van de governancestruc-

tuur van de monetaire unie aan de vraagkant van de economie, met een directe verwijzing naar (Europese) arbeidsmarktprioriteiten naar het model het Federal Reserve-systeem van centrale banken in de Verenigde Staten.¹⁷

Kritiekpunt 3: WRR-rapporten moeten een beetje pijn doen

In de lange geschiedenis van de WRR zijn er twee rapporten over de Nederlandse economie verschenen die het beleid en de structuur van de economie van de lage landen fundamenteel hebben doen wijzigen. In 1980 kwam de WRR met het alarmerend rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* over de toestand van de economie, onder leiding van de econoom Arie van der Zwan.¹⁸

Zonder veel tijd te verdoen kwam een commissie die het kabinet naar aanleiding van dit rapport had ingesteld met een aantal aanbevelingen: de bedrijfsrendementen moesten omhoog door een verlaging van de loon- en energiekosten, de werking van de arbeidsmarkt moest worden verbeterd door gedecentraliseerde loononderhandelingen waarbij grotere verschillen in beloning mogelijk moesten zijn, het salarissysteem in de collectieve sector moest worden losgekoppeld van dat in de marktsector, de overheidsuitgaven moesten omlaag, de sociale zekerheid moest heroverwogen worden zodat de discipline vergroot zou worden en mensen meer gestimuleerd zouden worden om een baan te nemen, en ten slotte moest de steun aan noodlijdende industrieën afgebouwd worden. Al deze aanbevelingen zijn in de volgende vijftien jaar ter harte genomen en werden beklonken met meerdere sociale pacts, te beginnen met het fameuze Akkoord van Wassenaar.¹⁹

Tien jaar later, in 1990, kwam de WRR met het belangwekkende rapport *Een werkend perspectief*, geschreven onder leiding van de socioloog Hans Adriaansens. Het rapport vestigde de aandacht op de verontrustend lage participatiegraad in de arbeidsmarkt in plaats van de ogenschijnlijk verbeterde werkloos-

heidscijfers, die waren gedaald van 14% naar 7%, in een periode van redelijke groei. De WRR merkte de lage arbeidsdeelname aan als de achilleshiel van de Nederlandse verzorgingsstaat. De beleidsaanbevelingen brachten topambtenaren op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ertoe om een nieuw voorwaardelijk koppelingssysteem te ontwerpen, dat in 1992 werd ingevoerd.

WRR-rapporten worden uiteraard niet geschreven om het laatste woord te spreken over prangende beleidsvragen. Zij zijn eerder bedoeld als ankeiler voor het debat over urgente maatschappelijke kwesties. Ik herinner me nog uit mijn periode als directeur van de WRR (2001-2009) dat we het standpunt huldigden dat WRR-rapporten 'een beetje pijn' moesten doen in 'speaking truth to power' om discussie te entameren in de Tweede Kamer. Het is opvallend dat het rapport *Naar een lerende economie* veel adhesie heeft gevonden in de landelijke pers, maar (nog) niet echt een debat over de toekomst van de Nederlandse economie op gang heeft gebracht. In dit verband kun je je afvragen of de WRR de welwillende maar beperkt committerende reactie van de regering in zekere mate over zichzelf heeft afgeroepen. Het is een sterk 'consensuszoekend' rapport geworden — een verleidingsstrategie bijna waarbij toekomstig verdienvermogen — overigens zeer terecht — gekoppeld wordt aan een krachtige impuls aan het private en publieke leervermogen in onderwijs en bedrijfsleven. Maar wie kan daar nu tegen zijn?

Zeer terecht pleit de WRR ervoor om investeringen serieus zichtbaar te maken in het begrotingsbeleid en wordt gesteld dat met de huidige enge focus op de lopende rekening het gevaar bestaat dat belangrijke investeringen in de kiem worden gesmoord of worden uitgesteld. Alhoewel alle beschikbare gegevens erop wijzen dat investeringen in kinderopvang en onderwijs zich op den duur terugbetalen, wordt in het huidige beleid van openbare financiën elke vorm van uitgaven aan sociaal beleid enkel en alleen als con-

sumptie gezien. Dat ging wellicht op in de bestaande praktijk van de naoorlogse verzorgingsstaat, die inderdaad op inkomstenoverdrachten was gericht. Maar nu de verzorgingsstaat en het overheidsbeleid eerder dienstengeoriënteerd worden, is het echt nodig sociale investeringen en consumptieve bestedingen van elkaar te scheiden. De WRR pleit voor de invoering van een baten-lastenstelsel om ruimte te creëren voor belangwekkende investeringen in de sociale infrastructuur van het Nederlandse verdienvermogen. Ik deel die diagnose en oplossing volledig. Toch had ik liever een hardere lijn in 'speaking truth to power' in de richting van het kabinet gezien.

Met de invoering van een baten-lastenstelsel of het terughalen van de FES-fondsen uit de aardgasbaten om die aan te wenden voor een toerustingsagenda van sociaal investeren, draaien we deels om de hete brei heen. Ik besef ten volle dat dit ook een kwestie van smaak, maatvoering en wetenschapsopvatting is, maar ik ben van mening dat de redenering veel dwingender en kritischer op de vigerende beleidstheorie had moeten zijn op basis van de alomtegenwoordige objectieve data en kennis.

De inclusieve consensuszoekende stijl van het rapport vindt ook zijn weerslag in verhandelend woordgebruik: wie is er tegen 'responsieve instituties', 'eigentijdse governance',

'beheerste globalisering' en een 'pragmatisch Europabeleid'? De verleidingstrategie om met inspirerende binnenlandse en buitenlandse voorbeelden de Nederlandse beleidselite in te laten tekenen op een activerend beleidsparadigma, gaat iets te gemakkelijk voorbij aan het grote waarom van het achterstallig onderhoud in de sociale infrastructuur en de structureel lage R&D-uitgaven in vergelijking met veel andere OESO-economieën. Vooral op dit punt blijft de WRR naar mijn mening het antwoord schuldig.

Met alle lof die ik in deze bijdrage de WRR heb willen toezwaaien voor het rapport *Naar een lerende economie*, had ik graag een diepgravender theoretische reflectie gezien op het dominante beleidsdenken in Nederland in het afgelopen decennium, een gefundeerde empirische analyse van het succes en falen van toerustingsbeleid in een klein aantal open EU-economieën, en meer aandacht voor de padafhankelijke consequenties van de interne markt en met name de EMU voor het toekomstige verdienvermogen van de Nederlandse economie. Dan had de WRR het voor het kabinet minder makkelijk gemaakt om het originele en belangwekkende rapport vakkundig dood te knuffelen. Het is tekenend dat terwijl de Europese economie aan het infuus ligt van lage rente van de ECB, er alweer een coalitieakkoord ligt over belastingverlaging. Hoezo toerusten en sociaal investeren?

Noten

- 1 Hall, P. & D. Soskice (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- 2 Thelen, K. (2004), *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press; Thelen, K. (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, New York: Cambridge University Press.
- 3 Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, DC: Institute for International Economics; Rodrik (2007), *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 4 Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- 5 WRR (2006), *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2007), *Investeren in Werkzekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 6 OESO (2003), *Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further results from PISA 2000*, Parijs, Pisa.

-
- 7 Hemerijck, A. (2012), *De toerustingsimperatief en de eurocrisis*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (inaugurele rede); Klink, A. (2012), *Toerusting in de Arena van de Gezondheidszorg*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (inaugurele rede).
- 8 Oesch, D. (2013), *Occupational change in Europe: How education and technology transform the job structure*, Oxford: Oxford University Press. Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014) *Toerusting over de levensloop: de fragmentatie voorbij*, Amsterdam, Talma Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam.
- 9 WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press p. 261.
- 10 Hemerijck, A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- 11 Meer, M. van der & J. Visser (2010), 'Doing together what is possible: social pacts and negotiated welfare reform in the Netherlands', in: P. Pochet, M. Keune & D. Natali (Eds.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Brussel: ETUI.
- 12 Avdagic, S., M. Rhodes, & J. Visser (2011), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford: Oxford University Press.
- 13 Thelen, K. (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, New York: Cambridge University Press.
- 14 De Grauwe, P. (2009), *Economics of Monetary Union*, 8th edn. Oxford: Oxford University Press.
- 15 Eichengreen, B. (1990), 'Is Europe an Optimum Currency Area?', *CEPR Discussion Paper 478*. Londen: Centre for Economic Policy Research.
- 16 Bertelsmann Stiftung (ed.) (2014), *A European Unemployment Benefit Scheme. How to Provide More Stability in the Euro Zone*, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- 17 Melkert, A. (2013), *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen. Investeren in werk en innovatie*, Amsterdam, PvdA.
- 18 WRR (1980), *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 19 Visser, J. & A. Hemerijck (1997), *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ongelijkheid: belastingen als breekijzer

Het kabinet komt na de zomer met plannen voor de herziening van ons belastingstelsel. Dat is een uitgelezen kans de belastingheffing progressiever te maken, door vermogen meer en arbeid minder te belasten. Zo neemt de ongelijkheid af en de werkgelegenheid toe.

FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar overheidsfinanciën, Rijksuniversiteit Groningen

In veel landen neemt de inkomensongelijkheid al jaren toe. De crisis heeft dat proces versterkt. In Nederland is dat anders. De inkomensverschillen zijn in ons land in verhouding klein en de verdeling van de besteedbare inkomens is al een kwarteeuw min of meer ongewijzigd gebleven. De eerste jaren van de crisis hebben daarin geen verandering gebracht. Deze positieve uitzonderingspositie danken we bovenal aan ons stelsel van sociale zekerheid; driekwart van de inkomensherverdeling is hieraan toe te schrijven. Vooral de AOW en de bijstand verklaren waarom de armoede in Nederland gering is.

Daar staat tegenover dat de inkomensherverdeling door ons belastingstelsel per saldo beperkt is. En de vermogensongelijkheid is in Nederland veel groter dan de inkomensongelijkheid. Belastingen maken vermogensnivellerend mogelijk, maar in deze eeuw is de belastingdruk op vermogen juist met een derde gedaald. Ondanks de herverdelende kracht van de Nederlandse verzorgingsstaat is het vanuit sociaal-democratisch oogpunt daarom gewenst de herverdeling via de belastingen op

te voeren, en wel door de lasten voor een deel te verschuiven naar de hogere inkomensgroepen en vooral door bezit en overgang van vermogen zwaarder te belasten. Dit is belastingtechnisch ook heel goed mogelijk. De middelen die zo vrijkomen kunnen worden gebruikt om de lasten op arbeid te verlagen; zo krijgt de werkgelegenheid een dringend gewenste impuls.

Dit artikel start met een analyse van de inkomensongelijkheid – en de verschillende manieren om deze te meten. Daarna volgen cijfers over de vermogensongelijkheid. Het tweede deel van dit artikel besluit met een set fiscale maatregelen om de belastingdruk op hogere inkomens en vermogens met € 15 mrd te verzwaren.

Inkomensverdelingen meten

Veranderingen in de inkomensverdeling kunnen op verschillende manieren gemeten worden, met soms verschillende conclusies tot resultaat. De OESO en het Centraal Bureau voor de Statistiek bedienen zich hoofdzakelijk

van de 'Gini-coëfficiënt'. Deze grootte heeft een waarde tussen 0 (iedereen heeft hetzelfde inkomen) en 1 (één persoon beschikt over al het inkomen). Het is een ongelijkheidsmaatstaf die vooral goed beschrijft wat er gebeurt in het brede midden van een verdeling.

Andere maatstaven richten zich juist op de uiteinden van de verdeling. Daartoe worden eerst alle personen of huishoudens naar oplopend inkomen of vermogen gerangschikt in tien groepen, met in elke tienprocentgroep 10% van deze inkomenseenheden. Dergelijke maatstaven tonen vervolgens bijvoorbeeld de verhouding tussen het hoogste inkomen uit de negende tienprocentgroep (met daarboven alleen de 10% rijksten) en het hoogste inkomen uit de eerste tienprocentgroep (met de armsten). De OESO gebruikt — behalve de Gini-coëfficiënt — ook deze maatstaf op basis van twee punten in de verdeling (P90:P10). Daarbij wordt dus niet de gehele verdeling bekeken. In dit geval geven beide maatstaven bij de OESO evenwel dezelfde uitkomst: in Nederland namen de inkomensverschillen tijdens de eerste vier jaren van de crisis af. Tabel 1 illustreert dit voor de ongelijkheid van de besteedbare inkomens, dat zijn de verdiende

inkomens — die ook nul kunnen zijn — nadat de inkomensheffingen zijn betaald en de ontvangen sociale uitkeringen erbij zijn opgeteld.¹

Een recente analyse op basis van door het CBS anoniem gemaakte gegevens uit een kleine honderdduizend belastingaangiften² laat zien dat regelingen van de verzorgingsstaat de inkomensongelijkheid met 40% tot 50% verminderen.³ Dat beeld geldt voor de gehele periode 1990-2012. Vergelijking van de Gini-coëfficiënt van de verdeling van de verdiende inkomens (0,540) en die van de besteedbare inkomens (0,274) leert dat inkomensheffingen en sociale uitkeringen de ongelijkheid van de inkomensverdeling in 2012 nagenoeg halverden. Deze correctie was voor ruim een kwart toe te schrijven aan de inkomensheffingen (0,074/0,266) en voor het overige aan het stelsel van sociale zekerheid (tabel 2, onderste regel).

In de periode 1990-2012 bleef de verdeling van de besteedbare inkomens volgens Caminada et al. vrijwel stabiel.⁴ Inderdaad groeiden in de periode 2001-2012 de verdiende inkomens hier — net zoals in andere industrielanden — (verder) uit elkaar.⁵ De toenemende ver-

Tabel 1 *Ongelijkheid van de besteedbare inkomens, 2007–2011*

Maatstaf	Gini-coëfficiënt			Verhouding rijk-arm*		
	2007	2011	verandering	2007	2011	verandering
Nederland	0,295	0,278	- 0,017	7,1	6,6	-0,5
Duitsland	0,287	0,293	0,006	6,7	6,9	0,2
Frankrijk	0,293	0,309	0,016	6,8	7,4	0,6
Verenigde Staten	0,378	0,389	0,011	15,1	16,5	1,4
OESO**	0,314	0,315	0,001	9,3	9,6	0,3

* Verhouding tussen het hoogste inkomen in de negende tienprocentgroep en het hoogste inkomen in de eerste tienprocentgroep (P90:P10).

** Gemiddelde van dertig van de 34 landen die lid zijn van de OESO.

Bron: OESO (2014), *Income Inequality Update*, juni 2014, p. 7.

schillen tussen de inkomens uit arbeid en kapitaal zijn echter nagenoeg volledig gecorrigeerd door een sterkere herverdeling via inkomensheffingen en sociale uitkeringen.⁶ Per saldo is de ongelijkheid van de besteedbare inkomens nauwelijks veranderd.⁷

Dat komt vooral door de vergrijzing.⁸ Het toegenomen belang van uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet en die uit hoofde van de aanvullende pensioenen verklaart drie vijfde van de toegenomen herverdeling in de periode 2001-2012. De rest van de toegenomen herverdeling is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het feit dat de inkomensheffing⁹ progressiever werd. De herverdelende rol van bijstandsuitkeringen en uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid werd in de loop van deze eeuw overigens kleiner. Bij de bijstand kwam dit vooral door de 'ontkoppeling': in 2004 en 2005 volgden de uitkeringen de stijging van de cao-lonen niet. Bij de WAO/WIA lag de hoofdoorzaak bij de opgehoogde toegangsdrempel tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.

Al met al concluderen Caminada et al. dat de ongelijkheid van de verdiende inkomens tussen 1990 en 2012 groter is geworden, maar dat ook de herverdeling door instituties van

de verzorgingsstaat is toegenomen. Hierdoor levert de verdeling van de besteedbare inkomens over een periode van ruim twee decennia een opvallend stabiel beeld op. Maatstaf bij dit onderzoek is de Gini-coëfficiënt.

Wiemer Salverda komt, onder meer in het vorige nummer van S&D, tot andere conclusies – maar wie zijn analyses in perspectief plaatst ziet dat de uitkomst toch eigenlijk dezelfde is.¹⁰ De maatstaf die hij kiest om de inkomensongelijkheid te meten is de verhouding tussen het gemiddelde inkomen van de 10% rijkste en dat van de 10% armste huishoudens (S10:S1). Zijn studie bestrijkt de periode 1977-2011 en mondt uit in de conclusie dat de afstand tussen de onderkant en de bovenkant van de inkomensverdeling gedurende de afgelopen 35 jaar vrijwel monotoon is toegenomen. De manier waarop deze auteur de trendbreuk in de cijferreeksen van het CBS van vóór en na de belastingherziening in 2001 heeft proberen te repareren, is mijns inziens problematisch.¹¹ Om die reden staat het zoeklicht hier op zijn conclusies voor de periode 2001-2011. De uitkomsten voor deze jaren worden niet vertekend door de gevolgen van de belastingherziening in 2001. Een sterk punt is dat Salverda bij de vergelijking van de verdeling van de verdiende inko-

Tabel 2 *Inkomensongelijkheid in Nederland (Gini-coëfficiënten en mutaties daarin)*

	Verdiende inkomens	Inkomensheffingen	Uitkeringen	Besteedbare inkomens
1990	0,514	-0,022	-0,187	0,306
1999	0,513	-0,021	-0,175	0,317
2001	0,494	-0,055	-0,166	0,273
2005	0,517	-0,064	-0,176	0,277
2010	0,530	-0,064	-0,185	0,281
2012	0,540	-0,074	-0,192	0,274

Caminada, Koen, Jim Been, Kees Goudswaard en Marloes de Graaf-Zijl (2014), *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden: Universiteit Leiden, p. 17.

mens en die van de besteedbare inkomens huishoudens in dezelfde tienprocentgroepen geplaatst houdt – steeds gerangschikt op basis van hun bruto-inkomen.¹²

Uiteraard wisselen veel huishoudens van jaar op jaar van plaats in de inkomensverdeling. Een werknemer die in 2011 in de achtste tienprocentgroep zit, en die in 2012 met pensioen gaat of zijn baan verliest, zal in 2012 doorgaans bijvoorbeeld in een lagere tienprocentgroep worden aangetroffen. Het CBS volgt ook de ontwikkeling van de inkomenspositie van een en hetzelfde huishouden in de tijd. Hun ‘dynamische koopkrachtontwikkeling’ laat zien dat huishoudens in het inkomensklassement jaarlijks grote sprongen omlaag (en omhoog!) kunnen maken.

De in deze bijdrage besproken onderzoeken van Caminada et al. en van Salverda vergelijken de totale inkomensverdeling in opeenvolgende jaren, zonder aandacht te besteden aan de onderliggende positiewisselingen van inkomenseenheden. Dit betekent onder andere dat waargenomen veranderingen van de inkomensongelijkheid niet uitsluitend aan gevoerd of achterwege gebleven overheidsbeleid zijn toe te schrijven. Zo is in de loop van de laatste 25 jaar het aandeel van de top tienprocentgroep in het totale verdiende (arbeids-)inkomen nogal fors gegroeid. Velen denken dan meteen aan ‘graaiers’ in de top van het bedrijfsleven en de semipublieke sector. De groeiende ongelijkheid van de bruto-inkomens uit arbeid is echter vooral veroorzaakt door de sterke groei van het aantal tweeverdieners sinds het midden van de jaren zeventig.¹³

Afgaande op de resultaten die Salverda presenteert voor de periode 2001-2011 neemt het aandeel van de 10% rijkste huishoudens in het totale bruto-inkomen tamelijk fors toe.¹⁴ Ook het aandeel van de top in het totale besteedbaar inkomen groeit wat; dat van de armste 10% in het totale besteedbaar inkomen loopt iets terug. Bij deze vergelijking worden alle huishoudens over één kam geschoren. In rijke gezinnen moeten echter vaak meer monden

uit het aanwezige inkomen worden gevoed, want daar zijn vaker kinderen. De OESO en het CBS plegen daarmee rekening te houden door de inkomens van huishoudens te ‘standaardiseren’.¹⁵ Na deze bewerking schommelt het aandeel van de top 10% van de huishoudens in het totale *besteedbaar* inkomen in deze eeuw voortdurend rondom 21%. Het aandeel van de armste 10% loopt wat terug, van 3,5% tot 3,2%.¹⁶ Daarmee suggereert de maatstaf $S_{10}:S_1$ dat de ongelijkheid van de besteedbare inkomens in deze eeuw licht is toegenomen.

Doordat Salverda in zijn bijdrage aan de vorige aflevering van *S&D* nogal de nadruk legt op de ontwikkeling van de verhouding tussen de bruto-inkomens aan de top en die op de vloer van de inkomenspiramide, denkt de oppervlakkige lezer al snel dat de inkomensongelijkheid door de economische crisis schrikbarend is toegenomen.¹⁷ Uiteindelijk gaat het echter om het bedrag dat huishoudens netto te besteden hebben.¹⁸ Dan blijkt dat de gestandaardiseerde verdeling van de besteedbare inkomens deze eeuw – inclusief de eerste vier crisisjaren – stabiel is gebleven (Gini-coëfficiënt) of slechts in lichte mate ($S_{10}:S_1$) ongelijker is geworden. Dankzij de uitgebreide arrangementen van de verzorgingsstaat blijkt de soep bij het eten minder heet te zijn dan zij door Salverda wordt opgelepeld.

Vermogensongelijkheid in Nederland niet toegenomen

Vermogens zijn ongelijker verdeeld dan inkomens – dat heeft de volumineuze studie van Thomas Piketty nog eens goed laten zien.¹⁹ De top 10% van de Nederlandse huishoudens, gerangschikt naar oplopend besteedbaar inkomen, beschikt over bijna een kwart van het totale besteedbare inkomen en bezit een derde van al het door het CBS gemeten vermogen. Wanneer huishoudens worden gerangschikt op basis van hun vermogen – in plaats van hun besteedbaar inkomen – blijkt het vermogensbezit voor drie vijfde te zijn geconcentreerd bij de 10% meest vermogende huishou-

dens.²⁰ De verdeling van de vermogens in Nederland is dus aanzienlijk schever dan die van de inkomens.

Tabel 3 laat zien hoe het vermogen van Nederlandse gezinnen is samengesteld. In dit overzicht ontbreekt overigens ruwweg de helft van het totale vermogen. Het gaat met name om de bij pensioenfondsen en levensverzekeraars opgehoopte besparingen (€ 1.006 mrd),²¹ het tegoed dat is opgebouwd bij spaar- en levenshypotheken (naar zeer ruwe schatting € 40 mrd à € 50 mrd) en de waarde van niet-geleasede personenauto's en andere duurzame consumptiegoederen. Van de wel in tabel 3 opgenomen posten ontbreken in de vermogensstatistiek contant geld en beleggingen in goud, kunst en antiek. De reden is dat deze statistiek is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst. De genoemde vermogensbestanddelen zijn vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing.²² Voor kleine vermogens – exclusief de eigen woning, hypotheekschuld en ondernemingsvermogen – geldt bovendien een vrij-

stelling van € 21.139 per belastingplichtige. Ook die kleine vermogens neemt het CBS dus niet waar.

De waardering van enkele wél in de vermogensstatistiek opgenomen vermogensbestanddelen vraagt aandacht. De fiscus gaat bij eigen woningen uit van de WOZ-waarde.²³ Die wijkt nogal eens af van de marktwaarde, wat blijkt wanneer een woning wordt verkocht voor een prijs die – soms flink – verschilt van de WOZ-waarde. Waarschijnlijk ligt de marktwaarde doorgaans hoger dan de jaarlijks door de gemeente vastgestelde WOZ-waarde. Hierdoor wordt de vermogensongelijkheid vermoedelijk onderschat.²⁴

De waarde van het in ondernemingen werkzame eigen vermogen van ondernemers wordt in de vermogensstatistiek onderschat. Kleine ondernemers met een eenmanszaak hebben vaak 'stille reserves'. Hun bedrijfsmiddelen zijn veel meer waard dan waarvoor ze op de fiscale balans staan.²⁵ Succesvolle ondernemers hullen hun bedrijf in de rechtsvorm van een besloten vennootschap (bv).

Tabel 3 Vermogen van Nederlandse gezinnen, 2012 (× mrd euro)

Eigenwoningbezit	1.154
Door particulieren verhuurde woningen, grond	166
Contant geld	35
Spaartegoeden en deposito's bij banken	297
Aandelen en obligaties	116
Ondernemingsvermogen van kleine zelfstandigen	40
Aandelen in bv's van directeuren-grootaandeelhouders	124
Totaal brutovermogen	1.932
Hypotheekschulden eigen woning	-675
Overige schulden	-92
Totaal nettovermogen	1.165

Bron: www.cbs.statline.nl

Hun aandelen vormen een ‘aanmerkelijk belang’. Zowel de inkomens- als de vermogensstatistiek raakt door de vlucht in de bv ‘vervuild’. Winst van de bv telt niet langer mee als inkomen voor de inkomstenbelasting en aanmerkelijk belang-aandelen – die als gevolg van binnen de bv opgepotte winsten steeds ‘vetter’ worden – zijn vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. De bv betaalt over haar winst wel vennootschapsbelasting.²⁶ Pas bij het uitkeren van winst uit de bv en bij het afstoten van de aanmerkelijk belang-aandelen met winst, wordt 25% inkomstenbelasting bij de aanmerkelijk-belanghouder geheven.

Het vermogen van ondernemers wordt dus – mogelijk sterk – onderschat, en deze groep is, ook zonder hier rekening mee te houden, al oververtegenwoordigd bij de meest vermogende 10% van de huishoudens. De ongelijkheid van de vermogensverdeling is in werkelijkheid dus groter dan de CBS-gegevens suggereren. Anderzijds blijkt de vermogensverdeling een stuk minder scheef te zijn wanneer ook rekening wordt gehouden met opgebouwde pensioenrechten (tabel 4).²⁷ Een opgebouwd pensioenrecht is natuurlijk niet helemaal vergelijkbaar met andere vormen van vermogen. Pensioenvermogen is niet verkoopbaar en vererfbaar. Maar net zoals ander vermogen maakt het toekomstige consumptie mogelijk.

Caminada et al. laten ook zien dat het aandeel van de top 1% in het totale private vermo-

gen in de periode 1894-2011 sterk is gedaald (zie de figuur op pagina 41).²⁸ Afgaande op de schaarse beschikbare gegevens lijkt van een toegenomen vermogensconcentratie aan de top geen sprake te zijn. In de meest recente perioden waarvoor waarnemingen beschikbaar zijn (1993-2000; 2006-2012) is het aandeel van de top 1% min of meer stabiel op een kwart van het totale private vermogen.

Beperkte herverdeling door belastingen

Hoewel de verdeling van de besteedbare inkomens de afgelopen 25 jaar niet schever is geworden en de vermogensongelijkheid stabiel bleef, bestaat er uit sociaal-democratisch oogpunt aanleiding om de belastingdruk voor hoge inkomens en vermogensbezitters op te voeren. Want in Nederland is de gemiddelde belastingdruk voor bijna iedereen ongeveer even hoog (tabel 5). Het belastingstelsel draagt hierdoor amper bij aan de herverdeling van inkomens. De inkomensheffingen houden inderdaad rekening met de draagkracht. Ze corrigeren ongeveer een kwart van de initiële inkomensverschillen (tabel 2) en zijn dus progressief. Maar de indirecte belastingen op de consumptie – btw, accijnzen en milieubelastingen – drukken in procenten van het bruto-inkomen het zwaarste op de lagere inkomens; hun drukverdeling is regressief. Per saldo zijn de drukverschillen gering – tenminste wanneer de belastingdruk per tienprocentgroep is bepaald.²⁹

Tabel 4 *Ongelijkheid van de vermogensverdeling, 2010*

	Gini-coëfficiënt	Aandeel in totale vermogen	
		van top 10%	van top 1%
Zonder pensioenvermogen	0,80	61%	25%
Met pensioenvermogen	0,68	50%	17%

Bron: Caminada, Koen, Kees Goudswaard en Marijke Knoef (2014), ‘Vermogen in Nederland gelijkjer verdeeld sinds eind negentiende eeuw’, *Me Judice*, 27 juni 2014.

Waarschijnlijk is de herverdelende werking van het belastingstelsel in de afgelopen decennia per saldo verminderd. Ten eerste doordat het aandeel van degressieve indirecte belastingen in de mix is toegenomen. Ten tweede door de aanzienlijke verlaging van het tarief van de winstbelasting. De invloed van diverse herzieningen van de inkomstenbelasting is onzeker.³⁰

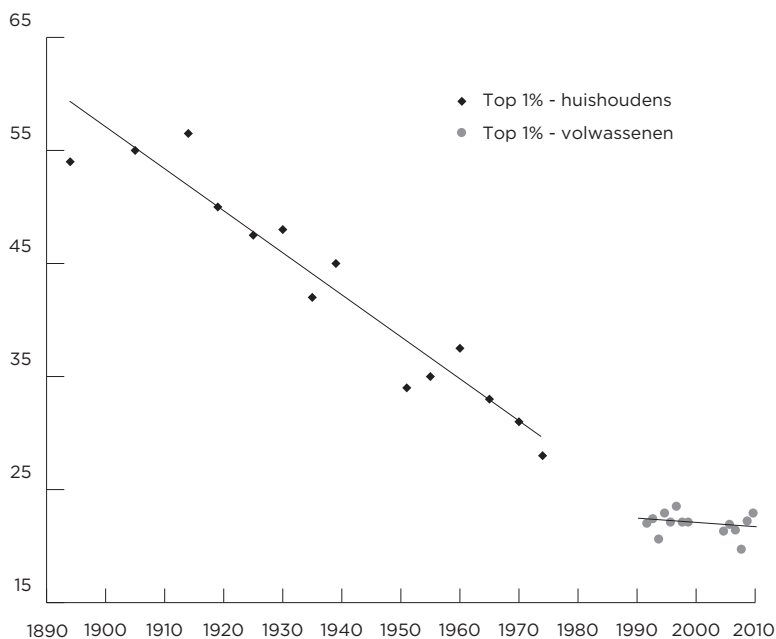
Daar komt bij dat de belastingdruk op ‘kapitaal’ in het afgelopen decennium flink is gedaald. Door vermogens zwaarder te belasten komen middelen vrij voor een verlaging van de collectieve lasten op arbeid. Daarnaast rechtvaardigt de zeer forse stijging van de beloning voor ‘bovenbazen’ uit het bedrijfsleven een speurtocht naar belastingmaatregelen die de belastingdruk voor de topinkomens verzwaren, ook wanneer de genietters daarvan over weinig of geen vermogen beschikken.

Belastingdruk op kapitaal fors gedaald

De gemiddelde druk van de belastingen op kapitaal in Nederland is sinds het jaar 2000 met ongeveer een derde gedaald (zie tabel 6). Bij belastingheffing op vermogen gaat het met name om de inkomstenbelasting over vermogensopbrengsten, de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting en de onroerendezaakbelasting. De opbrengst van deze heffingen wordt uitgedrukt als percentage van het kapitaalinkomen – het deel van het bruto binnenlands product (bbp) dat aan de vermogensbezitters kan worden toegerekend.³¹ Dit betreft hoofdzakelijk ondernemingswinsten en beleggingsopbrengsten.

Deze veel lagere belastingdruk komt niet doordat internationale belastingconcurrentie Nederland en andere landen zou dwingen de

Figuur 1 Aandeel top 1% in totale private vermogen



Bron: Caminada, Koen, Kees Goudswaard en Marijke Knoef (2014), ‘Vermogen in Nederland gelijker verdeeld sinds eind negentiende eeuw’, *Me Judice*, 27 juni 2014.

lastendruk op mobiel kapitaal(inkomen) te verlagen. Want in de achttien landen uit de eurozone liep de (gewogen) gemiddelde belastingdruk op kapitaal(inkomen) sinds het begin van de eeuw met slechts met 1 procentpunt terug tot 20%. Nederland liep dus uit de pas. Alleen in Cyprus, Finland, Griekenland en Luxemburg daalde de belastingdruk op kapitaal(inkomen) nog sterker dan in Nederland het geval was.³² In scherp contrast met de dalende druk op kapitaalinkomen en vermogensbezit, is de belastingdruk op arbeidsinkomen en die op de consumptie van gezinnen in het afgelopen decennium trendmatig licht gestegen (zie tabel 7).

De cijfers zijn van Eurostat, en de techniek die aan de basis van de Eurostat-cijfers ligt, roept wel enkele vragen op. Maar de richting van de ontwikkeling van de belastingdruk van onze belastingmix kan moeilijk worden genegeerd: arbeid is steeds zwaarder belast, vermogen (kapitaal) is steeds minder belast.

Verschuif de belastingdruk van arbeid naar kapitaal

Een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op kapitaal ligt in de rede. Hoge heffingen op arbeid maken inschakeling van deze productiefactor duur, terwijl hier en elders in Europa – een enkel land uitgezonderd – de werkloosheid hoog is. Kapitaal is daarentegen overvloedig voorhanden, niet in de laatste plaats door het zeer ruime monetaire beleid van de afgelopen jaren.

Mocht een verzwaring van de belastingdruk op kapitaal(inkomen) al leiden tot een lager niveau van nettowinsten, besparingen en investeringen – zeker is dat niet – dan komt het historisch gezien zeer lage investeringsniveau in ons land niet noodzakelijkerwijs direct in de knel. Gezien het grote spaaroverschot in de nationale economie kan een groter deel daarvan worden ingezet voor kredietgefinancierde binnenlandse investeringen. Denk in dit verband

Tabel 5 Gemiddelde belastingdruk, 2009 (procenten van het bruto-inkomen)

Tienprocentgroepen	Totaal	1+2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inkomstenbelasting	10,6	1,5	2,1	3,2	4,7	6,1	7,2	8,6	11,1	20,1
Premie volksverzekering	9,0	5,1	6,9	9,0	10,8	10,6	10,7	10,7	10,1	6,8
Premies werknemersverzekeringen	4,8	1,9	2,5	3,6	4,7	5,4	5,9	6,0	5,9	4,0
Premie ziektekosten	6,9	10,2	9,1	9,1	8,7	8,3	7,9	7,4	6,5	4,2
Indirecte belastingen	10,2	23,3	15,9	13,8	12,7	11,0	11,1	10,0	8,4	5,9
Totaal	41,5	42,1	36,5	38,8	41,5	41,5	42,9	42,7	42,1	41,2

Bron: L. Trimp & C.A. de Kam (2011), 'De drukverdeling van collectieve lasten', *Economisch Statistische Berichten* 96 (4623), p. 700.

aan de pensioenfondsen en levensverzekeraars, die een groter deel van hun beleggingen in Nederland zouden kunnen onderbrengen via ruimere kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf en royalere hypotheekverstrekking.

Het streven naar verlichting van de belastingdruk op arbeid krijgt in brede kring politieke steun. De VVD denkt hiervoor ruimte te kunnen vinden door de overheidsuitgaven te beperken, in het bijzonder de uitgaven voor sociale bescherming. De PvdA zou bij het lopende overleg over hervorming en vereenvoudiging van het belastingstelsel in plaats daarvan zwaar moeten inzetten op een herschikking van de belastingmix, ongeacht de hoogte van de overheidsuitgaven.

Tabel 8 plaatst het streven naar verzwaring van de belastingdruk op vermogen in Europees perspectief. Het belastingpeil in de eurozone lag na vier jaar crisis gemiddeld nog altijd iets lager dan in het jaar 2000 het geval was (tabel 8, kolom 2). De in verhouding forse daling van de belastingdruk in Duitsland – het land met de grootste economie – trekt het gewogen gemiddelde omlaag. Veel landen uit de eurozone hebben de belastingdruk wel degelijk opgeschroefd. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk is het belastingpeil echter eveneens gezakt, met bijna 1% van het bbp. In geen van de vergelijkingslanden uit tabel 8 is de belastingdruk op kapitaal zo sterk gedaald als in Nederland. In geen van die landen

Tabel 6 *Belasting(druk) op kapitaal*

Jaar	Kapitaalinkomen (% bbp)	Kapitaalbelastingen	
		Opbrengst (% totale belastingopbrengst)	Gemiddelde druk (%)
2000	38	20	21
2004	34	18	20
2008	42	18	17
2012	40	14	14

Bron: Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2014 edition, Luxemburg: Eurostat, p. 38, p. 122 en p. 228.

Tabel 7 *Belastingdruk op kapitaal, arbeid en consumptie in Nederland*

Jaar	Totale belastingdruk (% bbp)	Op kapitaal (% kapitaalinkomen)	Op arbeid (% loonsom)	Op consumptie (% finale gezinsconsumptie)
2000	40	21	35	23
2004	38	20	32	24
2008	39	17	37	26
2012	39	14	38	25

Bron: Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2014 edition, Luxemburg: Eurostat, p. 122.

is de belastingdruk op arbeid en de consumptie tegelijkertijd zo sterk gestegen als in Nederland. De tijd lijkt rijp om deze ontwikkelingen te keren.

Concrete voorstellen

*Verminder de aanspraak op heffingskortingen en beperk de aftrekposten*³³

Het tarief van de inkomstenbelasting is progressief door de combinatie van heffingskortingen (die voor rijk en arm in euro's evenveel waard zijn) en de oplopende percentages die over het inkomen in opeenvolgende tariefschijven verschuldigd zijn. De progressie van de inkomstenbelasting kan worden aangescherpt door de aanspraak op heffingskortingen te verminderen naarmate het inkomen stijgt. Hierdoor gaan hogere inkomens meer belasting betalen. Het kabinet zet al stappen in deze richting.³⁴ Dit beleid kan worden gecombineerd met inkorting van de tariefschijven — waardoor belastingbetalers eerder met een hoger tariefpercentage te maken krijgen — en met een straffer tarief voor hoge inkomensgroepen. Verder kan de effectieve progressie worden aangescherpt door aftrekposten en vrijstellingen te beperken die vooral door hogere inkomensgroepen worden geclaimd (grondslagverbreding). Een voorbeeld van zo'n aftrekpost is de hypotheekrente. Een voorbeeld van zo'n vrijstelling is dat de meeste vermogenswinsten in Nederland belastingvrij zijn.

Verhoog het toptarief

Het toptarief vormt een belangrijk middel om de verdeling van de besteedbare inkomens minder scheef te maken. In de periode 1914-1945 droegen zowel de progressie van de inkomstenbelasting als de erfbelasting bij aan het dalende aandeel van de topinkomens.³⁵ In 1981 bedroeg het toptarief in het OESO-gebied gemiddeld 66%. Dertig jaar later was dat gezakt tot 42%.³⁶ De zeer substantiële verlaging van de toptarieven ging in bijna alle OESO-landen gelijk op met een weer toenemend inkomensaandeel (vóór belasting) van de top

10%.³⁷ Premier Thatcher en president Reagan hebben het proces van tariefverlagingen in de eerste helft van de jaren tachtig in gang gezet. In het decennium daarna zijn nagenoeg alle andere industrielanden het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten op dit pad gevolgd.

De lastenverlichting werd destijds krachtig verdedigd door aanhangers van de 'aanbodeconomie'. Wanneer mensen meer van hun inkomen overhouden, neemt hun ondernemingslust toe, werken ze harder en sparen ze meer, zo werd betoogd. De aanbodeconomen verdedigden indertijd de stelling dat tariefverlagingen zichzelf financieren. De hierdoor losgemaakte nieuwe economische activiteit zou zoveel extra belastingopbrengst genereren dat het aanvankelijke verlies voor de schatkist ruimschoots goedge maakt wordt. De aanbodeconomie in haar eenzijdigste vormen is inmiddels ontmaskerd als een door rechtse ideologie gedreven theorie. De voorspelde extra economische groei is uitgebleven. Het blijkt echter lastig om de klok terug te draaien. Kennelijk zijn beleidsmakers in nationale hoofdsteden beducht dat tariefverhogingen te veel ten koste gaan van de eigen fiscale concurrentiepositie.

Nederland dreef mee op de internationale stroom. In 1990 ging het toptarief bij ons omhoog van 72% naar 60%. In 2001 is het verder verlaagd tot 52%. In beide gevallen was de PvdA vertegenwoordigd in de regering. In een ander opzicht blijft Nederland een buitenbeentje. De top 1% van de verdieners toucheert sinds het kabinet-Den Uyl aan het bewind was constant 6% tot 7% van het totale bruto-inkomen.³⁸ In vrijwel alle andere landen is het aandeel van de topverdieners groter en is dit aandeel bovendien sterk toegenomen.³⁹ In de Verenigde Staten gaat inmiddels bijna een vijfde van het totale inkomen naar de top 1%.⁴⁰

Eerder heb ik bepleit het toptarief van de inkomstenbelasting op te voeren tot 55% (samen met een zeer sterke beperking van aftrekposten) of tot 60%.⁴¹ Dit nieuwe toptarief zou verschuldigd moeten zijn over inkomen boven

€ 125.000.⁴² De te verwachten meeropbrengst raam ik op € 0,3 mrd. Sommigen verwachten van een toptarief van 60% schade voor de economie en de schatkist. Bij het huidige tarief zou Nederland al voorbij de top van de ‘Laffer-curve’ zijn, zodat de totale opbrengst na een tariefverhoging daalt in plaats van stijgt.⁴³ Deze conclusie is gebaseerd op inzichten uit de theorie van de optimale belastingheffing en hangt – zoals steeds – mede af van de gemaakte veronderstellingen.⁴⁴ Daarop is wel wat af te dingen.⁴⁵ Feit is dat in de jaren negentig een toptarief van 60% van kracht was zonder dat de Nederlandse economie hier merkbaar onder leed. Welvaartswinst wordt bovendien geboekt wanneer als gevolg van hogere belastingafdrachten aan de top minder besteedbaar inkomen overblijft voor demonstratieve consumptie.⁴⁶ Met een toptarief van 60% zou Nederland internationaal wel een tamelijk extreme positie innemen. Het hoogste tarief van alle heffingen op het inkomen ligt in de meeste OESO-landen tussen 40% en 50%, maar België (57,5%)

komt in de buurt bij het voorgestelde toptarief.⁴⁷ De mogelijkheden om het toptarief op te schroeven zijn – gezien de te verwachten gedragsreacties – niet onbegrensd. Hoger dan 60% zou ik niet willen gaan.

Een doeltreffender manier om de lastendruk verder naar de hogere inkomensgroepen te verschuiven is de heffingsgrondslag – dit is het inkomen waarover daadwerkelijk wordt geheven – breder te maken. Grondslagverbreding valt zoals gezegd te bereiken door:

- ▶ uit te gaan van een breder inkomensbegrip;
- ▶ het mes te zetten in fiscale tegemoetkomingen waarvan vooral hogere inkomensgroepen profiteren.

Belast vermogenswinsten

Ons fiscale inkomensbegrip is te smal. Nederland is een van de weinige OESO-landen die particuliere vermogenswinsten – met twee belangrijke uitzonderingen⁴⁸ – volledig onbelast laat. Vooral bemiddelde huishoudens rea-

Tabel 8 Mutatie van de belastingdruk: totale druk, druk op kapitaal, arbeid en consumptie, 2000-2012 (%-punten)

Belastingpeil	Totaal	Op kapitaal	Op arbeid	Op consumptie
Nederland	-0,9	-7,6	3,8	1,5
Duitsland	-2,2	-4,7	-1,3	0,6
België	0,3	6,1	-0,8	-0,7
Frankrijk	0,8	6,6	0,1	-1,3
Italië	2,5	9,4	0,7	-0,8
Verenigd Koninkrijk	-0,9	-7,2	-0,3	0,3
Eurozone*	-0,5	n.b.	0,2	-0,5

* Gewogen gemiddelde

Bron: Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2014 edition, Luxemburg: Eurostat, p. 174 en p. 255-257.

liseren onbelaste vermogenswinsten door grond, effecten, kunstvoorwerpen of onroerend goed met winst te verkopen. Door deze winst te belasten gaan hogere inkomensgroepen in verhouding meer bijdragen aan de schatkist.

Nederland zou het buitenlandse voorbeeld moeten volgen door in elk geval de vermogenswinst te gaan belasten die particulieren behalen bij de verkoop van grond, huizen (anders dan de eigen woning) en effecten. Hierbij zou het progressieve tarief van toepassing moeten zijn, net zoals nu al bij ondernemers die een voordeel realiseren bij het afstoten van bedrijfsmiddelen. Vermogensverliezen verlagen het inkomen, maar ze mogen – om belastingbesparende constructies tegen te gaan – uitsluitend worden weggestreept tegen belaste vermogenswinsten. Eerder is de opbrengst van een vermogenswinstbelasting geraamd op € 1 mrd.⁴⁹ Overigens belast geen enkel land de winst die wordt behaald bij verkoop van de (eerste) eigen woning.

In plaats van een belasting op rente, dividend, pacht en ontvangen huur kent Nederland – sinds 2001 – de vermogensrendementsheffing. Het vermogen wordt geacht een rendement van 4% op te leveren, waarover 30% belasting is verschuldigd. Na invoering van een vermogenswinstbelasting valt de bestaansreden van de vermogensrendementsheffing weg. De werkelijk genoten vermogensopbrengsten zullen dan weer samen met andere inkomsten (loon, uitkering) volgens het progressieve tarief worden belast, zoals vóór 2001 het geval was.

Deze wijziging treft vooral de meest vermogende huishoudens, die hoogstwaarschijnlijk gemiddeld een hoger rendement behalen dan de kleine spaarder. Bij de huidige lage rentestand zal de belastingdruk voor kleine spaarders juist dalen. Structureel – bij meer gebruikelijke rentestanden – neemt de opbrengst van de inkomstenbelasting toe. Het verdwijnen van de vermogensrendementsheffing versterkt het draagkracht karakter van de inkomstenbelasting.⁵⁰

Verbreed het inkomensbegrip

Bij de zin en doeltreffendheid van heel wat bestaande fiscale tegemoetkomingen passen vraagtekens. Drie van die tegemoetkomingen verlichten de lasten op inkomsten uit vermogen. Door ze te versoberen neemt de belastingdruk op 'kapitaal' dus toe. Het gaat om de faciliteiten voor:

- ▶ **Zelfstandige ondernemers:** om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van de belastingdruk over sociaaleconomische groepen is het gewenst de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen te beperken. Zelfstandige ondernemers profiteren nu nog van een groot aantal fiscale faciliteiten. Het gaat vooral om de MKB-winstvrijstelling (14% van de winst blijft onbelast) en de zelfstandigenaftrek (het inkomen van zelfstandigen wordt ook nog eens verminderd met € 7.280). Door deze faciliteiten betaalt een zelfstandige veel minder inkomensheffing dan werknemers en uitkeringsontvangers. De zelfstandigenaftrek zou kunnen verdwijnen (extra belastingopbrengst € 1,7 mrd) en de MKB-winstvrijstelling kan worden gehalveerd (opbrengst € 0,5 mrd). Daarnaast zou ook de landbouwvrijstelling kunnen vervallen (dit scheelt € 0,35 mrd).⁵¹
- ▶ **De eigen woning:** een huis vormt een vermogensbestanddeel, of de eigenaar het nu zelf bewoont of het verhuurt aan een ander. Vermogen wordt belast in box 3 (de vermogensrendementsheffing van 1,2%), maar voor het eigen huis is destijds een uitzondering gemaakt, dat zit in box 1. Hierdoor bleef de hypotheekrente aftrekbaar tegen het toptarief, zonder dat op de hypotheekschuld hoefde te worden afgelost. Met ingang van dit jaar is de regeling veranderd. Voor mensen met hogere inkomens daalt het 'aftrektarief' elk jaar een half procentpunt, totdat het over 27 jaar nog slechts 38% bedraagt. Bovendien moet de hypotheek in dertig jaar worden afgelost. Wie dat niet doet, verliest een toenemend deel van zijn renteaftrek. Besloten is dat de meeropbrengst als gevolg

van deze wijzigingen beschikbaar komt voor verlaging van de hogere tariefpercentages. Deze concessie aan de VVD betekent dat de vermindering van de fiscale bevoordeling van de eigen woning blijvend ten goede komt aan de hogere inkomens. Deze afspraak moet bij de volgende kabinetsformatie, wanneer de PvdA daarbij is betrokken, worden teruggedraaid. Net zoals andere vermogensbestanddelen hoort de eigen woning bovendien in box 3.⁵² Daarmee komt een eind aan de gekunstelde regeling die nu in de wet staat.

- ▶ Sparen voor de oude dag: de fiscale tegemoetkoming voor het pensioensparen is met ingang van 2015 beperkt tot een pensioengevend salaris van € 100.000. Dat is een welkome maatregel. Goedbetaalde werknemers kunnen nog steeds pensioen opbouwen over hun salaris van meer dan een ton, maar dat leidt niet langer tot een belastingbesparing. Het is denkbaar deze inkomensgrens de komende jaren te verlagen tot omstreeks € 65.000.⁵³ Dat zou enkele miljarden euro kunnen opleveren.

Eén vast tarief voor aftrekposten

Een aftrekpost is het meeste waard voor iemand die over de top van zijn inkomen het hoogste tarief betaalt: die bespaart 52% belasting. Mensen met een laag inkomen besparen slechts 37% belasting. Deze uitkomst wringt, ook al is hij een logisch gevolg van het systeem van de wet, waarbij € 1.000 méér (inkomen) en € 1.000 minder (door een aftrekpost) beide tegen het hoogste van toepassing zijnde tarief worden verrekend.

Bij één vast aftrektarief is een aftrekpost voor alle belastingplichtigen per euro evenveel waard. Het bedrag van de aftrekpost wordt dan — ongeacht de hoogte van het inkomen — altijd met een vast percentage vermenigvuldigd en de uitkomst komt als heffingskorting ('tax credit') op de belastingaanslag in mindering. Wordt als aftrektarief het percentage van de eerste tariefschijf gekozen (37%), dan verliezen mensen uit de topschijf tot 15% (52-37) van het

belastingvoordeel door hun aftrekposten. Worden alle aftrekposten — afgezien van die in verband met de eigen woning en pensioensparen — voortaan als 'tax credit' behandeld, dan levert dit de schatkist naar raming € 1,5 mrd op.⁵⁴ Het gaat bijvoorbeeld om de giftenaftrek en de aftrek wegens buitengewone ziektekosten.

Verhoog het Vpb-tarief

De afgelopen jaren is het tarief van de winstbelasting van vennootschappen stapsgewijs fors verlaagd. In 1981 stond het gemiddelde tarief van de winstbelasting in het OESO-gebied op 47%. Nu is dat nog maar 26%.⁵⁵ Bij de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting (Vpb) was Nederland de afgelopen twintig jaar een koploper in de 'race to the bottom', waarbij landen proberen elkaar via fiscale faciliteiten de loef af te steken bij het aantrekken van bedrijvigheid en financieel kapitaal. Op dit moment kent de Vpb een tarief met twee schijven. Over de eerste schijf van € 200.000 is 20% verschuldigd, over het meerdere 25%. Dit lage tarief maakt het voor ondernemers in beginsel aantrekkelijk om hun eenmanszaak om te zetten in een besloten vennootschap. Om de vlucht in de bv af te remmen, genieten ondernemers in de inkomstenbelasting de al genoemde MKB-winstvrijstelling.

Het verlaagde Vpb-tarief van 20% kan vervallen. Als de faciliteiten voor zelfstandigen in de inkomstenbelasting worden beperkt, moet het Vpb-tarief wel naar 30%, om een massale uittocht naar de bv te voorkomen. Wanneer tevens het tarief voor voordelen uit aanmerkelijk belang wordt verhoogd van 25% tot 35%, krijgen directeuren-groootaandeelhouders te maken met een belastingdruk van 54,5%.⁵⁶ Een MKB-winstvrijstelling van 6% à 7% is dan voldoende om een 'globaal evenwicht' te bereiken bij de belastingheffing over de winst van eenmanszaken en die van vennootschappen — ook bij een toptarief van 60% voor winstinkomens van € 125.000 en hoger.

De verhoging van het Vpb-tarief tot 30% levert de schatkist circa € 3,5 mrd op.⁵⁷ Deze tariefverhoging zal het vestigingsklimaat in

ons land niet merkbaar schaden, zolang het gaat om de vestiging van hoofdkantoren en productiebedrijven. Bij een winst van € 30 mln bedraagt de lastenverzwaring € 1,5 mln. Bij de afweging die ten grondslag ligt aan de vestigingsplaatskeuze door de leiding van de onderneming – waarbij zaken als locatie, arbeidskosten en de kwaliteit van infrastructuur, beroepsbevolking en openbaar bestuur zwaar wegen – zal zo'n relatief beperkt bedrag zelden de doorslag geven.

Voor aandeelhouders zonder aanmerkelijk belang kan de gezamenlijke druk van Vpb (30%) en inkomstenbelasting (60%) bij deze wijzigingen oplopen tot 72%. Dat is (te) fors. Te overwegen valt om – net zoals in Duitsland en Frankrijk – op slechts de helft van het aan gewone aandeelhouders uitgekeerde dividend inkomstenbelasting te heffen. De gezamenlijke druk van Vpb plus inkomstenbelasting kan dan nooit hoger worden dan 51%.⁵⁸

Breng het tarief van de erfbelasting terug op het oude niveau

Sinds de jaren tachtig zijn vier belastingen op bezit en overgang van vermogen afgeschaft: de zegelbelasting, de beursbelasting, de vermogensbelasting en de kapitaalsbelasting. In deze categorie resteren nu hoofdzakelijk de overdrachtsbelasting, de erfbelasting en de gemeentelijke onroerendezaakbelasting. De overdrachtsbelasting bij de verkoop van bestaande woningen is in juni 2011 verlaagd van 6% naar 2%. Met ingang van 2010 is de erfbelasting grondig herzien. De tariefstructuur is vereenvoudigd en de tariefpercentages zijn verlaagd. Dit alles verklaart – samen met de prijsdaling van onroerend goed – dat vermogensbelastingen in de belastingmix inmiddels een zeer geringe rol spelen.

Er bestaat alle aanleiding om het tarief van de erfbelasting terug te brengen op ten minste het oude niveau. Zelfs vóór de tariefverlaging uit 2010 was de druk van de erfbelasting gemiddeld minder dan 10% van het bedrag dat aan de erfgenamen toeviel.⁵⁹ Het huidige top-tarief van 20% (wanneer de kinderen erven)

ligt bij de overgang van grote vermogens een stuk lager dan in de Verenigde Staten (29%), het Verenigd Koninkrijk (38%) en Frankrijk (42%).⁶⁰ Sterke argumenten ten gunste van een verdere verhoging van het tarief van de erfbelasting en de schenkingsbelasting zijn:

- ▶ het is een van de weinige instrumenten om de bestaande grote verschillen in vermogensbezit voor een stukje recht te trekken;
- ▶ bij een erfenis en schenking gaat het om een draagkrachtvermeerdering waarvoor de ontvanger in de regel geen inspanning heeft verricht;
- ▶ de economische verstoringen zijn gering, omdat mensen doorgaans niet minder gaan sparen wanneer hun kinderen in de toekomst (wat) minder erven.

Draai de verlaging van de overdrachtsbelasting terug

Nu de huizenmarkt opkrabbelt kan de verlaging van de overdrachtsbelasting worden teruggedraaid.⁶¹ Tijdige aankondiging van deze maatregel zal het aantal woningverkoop een stevige impuls geven, omdat kopers en verkopers beseffen dat hun transactie binnenkort 4% duurder wordt. Samengenomen met de verzwaring van de erfbelasting zal de opbrengst van beide vermogensheffingen hierdoor met ruwweg € 2 mrd stijgen.

Geef gemeenten meer fiscale armslag

Daarnaast is het verstandig de belastinggrondslag deels te verschuiven naar de gemeenten, en deze zo meer fiscale armslag te geven.⁶² In weinig OESO-landen is het eigen belastinggebied van de lokale overheden zo gering als in Nederland. Gemeenten krijgen door drie grote decentralisatie-operaties met ingang van 2015 tal van nieuwe taken, waardoor de risico's voor de gemeentefinanciën toenemen. Door de onroerendezaakbelasting te verdubbelen, nemen de eigen inkomsten van de gemeenten met bijna € 4 mrd toe.⁶³ Nadelige gedragsreacties zijn niet te verwachten. Onroerende zaken staan uitputtend gere-

gistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie. Om te voorkomen dat de totale belastingdruk oploopt, kan de inkomensheffing omlaag. Zodoende wordt voor bijna € 4 mrd aan belastinggrondslag verschoven van (hoofdzakelijk) arbeid naar vermogen.

Totale verschuiving € 15 mrd

Met de voorstellen die ik hierboven heb gedaan zou de belasting op arbeid voor bijna € 15 mrd worden verschoven naar belastingen

op kapitaal. Dat zou betekenen dat de collectieve lasten zwaarder op de 'sterkste schouder' komen te rusten, aangezien de factor kapitaal grotendeels in handen is van hogere inkomensgroepen. Maar ook bij de heffing over arbeidsinkomsten bestaan mogelijkheden om het stelsel effectief progressiever te maken. Belastingplichtigen met hogere inkomens zouden een half tot één miljard euro extra kunnen gaan bijdragen aan de financiering van de overheidsuitgaven.

Een uitgebreide versie van dit artikel is te vinden als webpublicatie op de website van de WBS.

Noten

- 1 Voor Nederland gebruikt de OESO gegevens aangeleverd door het CBS. De OESO werkt echter met een ander inkomensbegrip dan het CBS en rapporteert over personen, het CBS doorgaans over huishoudens. Hierdoor zijn de Gini-coëfficiënten in tabel 1 en tabel 2 niet goed vergelijkbaar.
- 2 Voor de fijnproevers: het gaat om negentigduizend 'kernpersonen'. Een kernpersoon is net iets anders dan een huishouden.
- 3 Caminada, Koen, Jim Been, Kees Goudswaard & Marloes de Graaf-Zijl (2014), *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden: Universiteit Leiden, p. 10.
- 4 Ibidem.
- 5 Zie ook: Salverda, Wiemer (2014), 'De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland', in: S&D 2014/3, pp. 49-60; Beer, Paul de (2014), 'Groeiende beloningverschillen in Nederland', in: Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van de economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 59-77; Beer, Paul de (2014), 'Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?', S&D 2014/3, pp. 31-38. Merk op dat volgens de OESO (*Income Inequality Update*, juni 2014, Parijs: OESO) in de periode 2007-2011 in Nederland ook de verschillen in de verdiende inkomens (iets) afnamen. De OESO gebruikt gegevens van het CBS, maar hanteert eigen definities.
- 6 In 2012 verminderden inkomensheffingen en sociale uitkeringen de inkomensongelijkheid met 49%. In 2001 was hun nivellerende invloed 45%. De herverdeling is in het eerste decennium van deze eeuw dus met (ruim) vier procentpunten toegenomen (Caminada, Koen, Jim Been, Kees Goudswaard & Marloes de Graaf-Zijl (2014), p. 10.
- 7 Tabel 2 geeft ongelijkheidsmaatstaven voor zes peiljaren. Uitkomsten voor de jaren negentig en die voor de jaren nul zijn niet goed vergelijkbaar; de reeksbreuk is veroorzaakt door de belastingherziening in 2001.
- 8 Deze analyse is ontleend aan: Caminada, Koen, Jim Been, Kees Goudswaard & Marloes de Graaf-Zijl (2014), p. 14.
- 9 De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.
- 10 Salverda, Wiemer (2013), 'Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977-2011: 35 jaar ongelijkheidsgroei in Nederland', *TPEdigitaal* 7(1), pp. 66-94.
- 11 Deze reparatie richt zich 'noodgedwongen niet op de best mogelijke weergave van de inkomensongelijkheid' erkent ook Salverda (2013, p. 86) zelf.
- 12 Hetzelfde huishouden kan op basis van het verdiende inkomen in de zesde tienprocentgroep worden waargenomen en op basis van het besteedbare inkomen (bijvoorbeeld dankzij de zorgtoeslag en de kinderbijslag voor vijf kinderen) in de achtste tienprocentgroep. Dit kan het beeld van de inkomensherverdeling vertekenen. Salverda rangschikt huishoudens daarom consequent op basis van hun bruto-inkomen (verdiend inkomen plus ontvangen uitkeringen).

- 13 Salverda, Wiemer (2014), p. 55. Bedenk dat een gezin met 'anderhalve' verdiener, met arbeidsinkomens van € 50.000 en € 25.000, al in de tiende tienprocentgroep wordt waargenomen.
- 14 Salverda, Wiemer (2013).
- 15 Referentiepunt hierbij is een huishouden dat uit één persoon bestaat.
- 16 Salverda, Wiemer (2013), p. 82. De genoemde percentages worden in het artikel niet genoemd; het zijn mijn interpretaties van de op deze bladzijde gepresenteerde figuren 8 en 9.
- 17 Salverda, Wiemer (2014), pp. 49-60.
- 18 Ook deze inkomensmaatstaf is nog onvolledig. Bij het besteedbaar inkomen dient de waarde van door huishoudens gebruikte, door de overheid om niet of beneden de kostprijs beschikbaar gestelde goederen en diensten te worden opgeteld.
- 19 Piketty, Thomas (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, Paris: Éditions du Seuil.
- 20 Salverda, Wiemer (2014), p. 53; zie over de vermogensongelijkheid in Nederland verder: Bavel, Bas van (2014), 'Vermogensongelijkheid in Nederland. De vergeten dimensie', in: Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van de economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 80-84.
- 21 Stand vierde kwartaal van 2012. Bron: De Nederlandsche Bank (dnb.nl).
- 22 Dit is de inkomstenbelasting van 30% over een fictief vermogensrendement van vier procent ('box 3'), wat overeenkomt met een vermogensbelastingtarief van 1,2%. De vroegere vermogensbelasting is met ingang van 2001 afgeschaft.
- 23 WOZ = Wet waardering onroerende zaken.
- 24 Tegen een te hoog geachte WOZ-waarde zullen belastingplichtigen bezwaar maken, tegen een te lage WOZ-waarde niet. Daarom ligt onderwaardering van het eigenwoningbezit voor de hand. Gemeenten stellen de WOZ-waarde vast voor de heffing van de onroerendezaakbelasting (ozb). Zij kunnen het aantal bezwaarschriften beperken door de WOZ-waarde (wat) beneden de marktwaarde te zetten. Het verlies aan belastingopbrengst dat hiervan het gevolg is kunnen gemeenten corrigeren door het ozb-tarief wat hoger vast te stellen. Dit alles doet het vermoeden rijzen dat de waarde van eigen woningen systematisch wordt onderschat. Aangezien het eigenwoningbezit is geconcentreerd bij huishoudens met een hoger inkomen, leidt dit tot een onderschatting van de totale vermogensongelijkheid.
- 25 Bedrijfsmiddelen staan op de balans voor de historische aanschafprijs, minus gepleegde afschrijvingen. De actuele waarde van deze bedrijfsmiddelen is doorgaans aanzienlijk hoger.
- 26 Over de eerste € 200.000 van de winst is (slechts) 20% vennootschapsbelasting verschuldigd, over het meerdere 25%.
- 27 Caminada, Koen, Kees Goudswaard & Marijke Knoef (2014), 'Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw', *Me Judice*, 27 juni.
- 28 Ibidem.
- 29 Ongeveer 90% van alle belastingen en sociale premies kon aan huishoudens worden toegerekend.
- 30 Tegenover de verlaging van het toptarief staan wetswijzigingen die erop waren gericht de heffingsgrondslag te verbreden en ontgaansconstructies te bemoeilijken. In de jaren nul zijn bovendien heffingskortingen ingevoerd, verhoogd dan wel inkomensafhankelijk gemaakt. Daarvan profiteren vooral lagere inkomens.
- 31 Het zou beter zijn over 'vermogen' te spreken dan over 'kapitaal'. In dit onderdeel is de terminologie van Eurostat gevolgd.
- 32 Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2014 edition, Luxemburg: Eurostat, p. 228.
- 33 Veel van de hier genoemde aanpassingen van de inkomstenbelasting worden ook naar voren geschoven in het eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 'Naar een activerender belastingstelsel', interimrapport, Den Haag: Ministerie van Financiën (2012); 'Naar een activerender belastingstelsel', eindrapport, Den Haag: Ministerie van Financiën (2013). Op grond van pragmatische overwegingen ziet deze commissie echter weinig heil in de invoering van een vermogenswinstbelasting. Verder wil de commissie de MKB-winstvrijstelling onverkort handhaven.
- 34 De aanspraak op de algemene heffingskorting (korting in 2014 maximaal € 737) en de aanspraak op arbeidskorting (korting in 2014 maximaal € 1.730) zijn al inkomensafhankelijk en deze kortingen worden de komende jaren nog groter.
- 35 Atkinson, A.B., T. Piketty & A. Saez (2011), 'Top Incomes in

- the Long Run of History', *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71
- 36 Förster et al. (2014), p. 44.
- 37 Ibidem, p. 40-42.
- 38 Bron: World Top Incomes Database; zie: topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu. Het aandeel van de top in Nederland toont een uitschiertje in 2007, toen aandeelhouders met een 'aanmerkelijk belang' tegen een tijdelijk gunstiger tarief winst van hun bv aan zichzelf mochten uitkeren.
- 39 Förster et al. (2014), p. 13.
- 40 Het gaat hier om individuele inkomens, niet om inkomens van huishoudens. Het tweeverdienereffect doet zich dus niet voor.
- 41 Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?* Amsterdam: Mets & Schilt, p. 132; Kam, Flip de & Koen Caminada (2010), 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk', in: *S&D 2010/1-2*, p. 25.
- 42 Inkomen beneden € 125.000 zou belast blijven tegen achtereenvolgens 37% (eerste tariefschijf), 42% (tweede en derde schijf) en 52% (vierde schijf).
- 43 Zoutman, Floris T. (2014), *A Symphony of Redistributive Instruments*, Tinbergen Institute Research Series nr. 572, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, p. 46.
- 44 Het gaat vooral om de mate waarin de hoogte van individuele belastbare inkomens reageert op een tariefverhoging (de desbetreffende 'elasticiteit'). Belastingplichtigen met een hoog inkomen beschikken over de meeste mogelijkheden om hun belastbaar inkomen te manipuleren.
- 45 Kam, C.A. de & C.L.J. Caminada (2010), 'Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek', in: *Studiecommissie belastingstelsel, Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, pp. 233-234.
- 46 Zoutman (2014), p. 101.
- 47 OESO (2014), *Taxing Wages 2012-2013*, Parijs: OESO.
- 48 Het gaat om de winst die zelfstandige ondernemers maken bij het afstoten van bedrijfsmiddelen en om voordelen die worden behaald door houders van een aanmerkelijk belang, dat zijn mensen die meer dan vijf procent van de aandelen van een vennootschap bezitten.
- 49 Kam, Flip de & Koen Caminada (2010), p. 31.
- 50 Door de vermogensrendementsheffing (ter grootte van $0,04 \times 30 = 1,2\%$ van de waarde van het vermogen) is de belastingdruk lager naarmate de werkelijk genoten vermogensopbrengst hoger is. De kleine spaarder die momenteel slechts 1,5% rendement behaalt, ervaart een belastingdruk van $(1,2/1,5 =) 80\%$! Dit wordt vaak als 'diefstal door de overheid' ervaren. De grote belegger die acht procent rendement maakt, komt weg met een belastingdruk van $(1,2/8 =)$ slechts 15%.
- 51 Bron: overzicht van de met fiscale faciliteiten ('belastinguitgaven') gemoeide bedragen in bijlage 5 van de *Miljoennota 2014*. De MKB-winstvrijstelling ontbreekt in dit overzicht; zij wordt kennelijk niet als een faciliteit gezien. In 2011 was daar € 2,5 mrd mee gemoeid (cbs.statline.nl). Dat levert een belastingbesparing van circa € 1 mrd op. Zie: Kam, Flip de & Koen Caminada (2010), p. 28.
- 52 Zie Kam, Flip de & Koen Caminada (2010), p. 28 voor een uitwerking van dit punt.
- 53 Conform het voorstel van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 84.
- 54 Kam, Flip de & Koen Caminada (2010), p. 29.
- 55 Förster, Michael, Ana Llana-Nozal & Vahé Nafilyan (2014), 'Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 159, Parijs: OECD Publishing, p. 47.
- 56 Bij een winst van 100 is 30 Vpb verschuldigd, bij uitdeling van de resterende 70 is daarover 35% IB (24,5) verschuldigd. De gezamenlijke druk komt uit op $30 + 24,5 = 54,5\%$.
- 57 Volgens de 'sleutel tabel' van het ministerie van Financiën levert de verhoging van het tarief van de eerste schijf van 20% tot 30% circa € 1,5 mrd op. De meeropbrengst van een verhoging van het tarief van de tweede schijf van 25% tot 30% levert circa € 2 mrd op.
- 58 Bij een winst van 100 is de naamloze vennootschap 30 Vpb verschuldigd; bij uitdeling van de resterende 70 betalen aandeelhouders maximaal 60% IB over 35 (de helft van het dividend), dus 21. Resterend netto 49.
- 59 Gilst, J.J. van, H. Nijboer & C.L.J. Caminada (2008), *De successiebelasting vanuit economisch perspectief*, *Weekblad fiscaal recht*, (137)6739, 1423-1430.
- 60 Förster et al. (2014), p. 59.
- 61 De overdrachtsbelasting beperkt de mobiliteit op de arbeidsmarkt en daarmee die op de arbeidsmarkt. Aan een jaarlijkse heffing op onroerend goed kleefte dit bezwaar niet.
- 62 Zie voor andere dwingende argumenten: Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt, p. 215-239.
- 63 COELO (2014), *Atlas van de lokale lasten 2014*, Groningen: COELO, p. 25.

Hoe de PvdA de migrantenstem kan terugwinnen

De Amsterdamse PvdA verloor tijdens de gemeenteraadsverkiezingen de migrantenstem, maar nog niet voorgoed. Minder over de hoofden van mensen heen debatteren is nodig om de steun van Amsterdammers met een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse achtergrond terug te winnen.

FLORIS VERMEULEN, MARIA KRANENDONK & MITCHELL ESAJAS

Respectievelijk universitair hoofddocent, afdeling politicologie, Universiteit van Amsterdam; research masterstudent Sociale Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam; voorzitter New Urban Collective, netwerk voor studenten & young professionals

André Krouwel voorspelde op basis van zijn Kieskompas afgelopen maart dat D66 bij de gemeenteraadsverkiezingen de grootste partij zou worden onder kiezers met een migratieachtergrond.¹ In Amsterdam kreeg hij deels gelijk: D66 werd de grootste partij, maar niet onder kiezers met een migratieachtergrond. Op basis van een onderzoek van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam in samenwerking met Onderzoek & Statistiek (O+S) van de Gemeente Amsterdam laten wij in dit artikel zien dat de PvdA in Amsterdam weliswaar flink verloren heeft onder stemmers met een migratieachtergrond, maar dat zij tegelijkertijd nog steeds de grootste partij is onder deze groep.²

Het opkomstpercentage onder migranten heeft bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen een dieptepunt bereikt in Amsterdam. Meer dan driekwart van de stemgerechtigden van Marokkaanse afkomst bleef bijvoorbeeld thuis. Dat is een zorgelijke ontwikkeling, want het is voor de lokale democratie van essentieel

belang dat zoveel mogelijk mensen zich betrokken voelen bij het lokale politieke systeem. De politieke integratie van migrantengroepen is zeker niet vanzelfsprekend. De PvdA heeft hierbij van oudsher een cruciale en progressieve rol gespeeld in de Nederlandse steden. Die rol komt steeds verder in het gedrang, maar er zijn maar weinig andere partijen die deze over willen nemen. De PvdA blijft, zeker op het lokale niveau, de belangrijkste partij als het gaat om het mobiliseren en incorporeren van kiezers met een migratieachtergrond.

Het verlies

De PvdA verloor 5 van de 15 zetels bij de afgelopen Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen. Voor een deel heeft dit verlies inderdaad te maken met de sterk dalende populariteit onder kiezers met een migratieachtergrond. We richten ons hier even alleen op de drie grootste migrantengroepen in de stad; de Su-

rinaamse (9% van de Amsterdamse bevolking), Marokkaanse (9% van de Amsterdamse bevolking) en de Turkse groep (5% van de Amsterdamse bevolking). Figuur 1 laat zien dat onder stemmers met een Surinaamse achtergrond in 2006 nog meer dan 80% voor de PvdA koos, in 2014 was dat nog slechts 35%. Onder stemmers met een Marokkaanse achtergrond stemde in 2006 76% op de PvdA, in 2014 is dat gedaald naar 44%. Onder stemmers met een Turkse achtergrond zien we vergelijkbare cijfers (gedaald van 86% in 2006, alhoewel dat meer een eenmalige uitschieter lijkt te zijn dan bij de andere groepen).

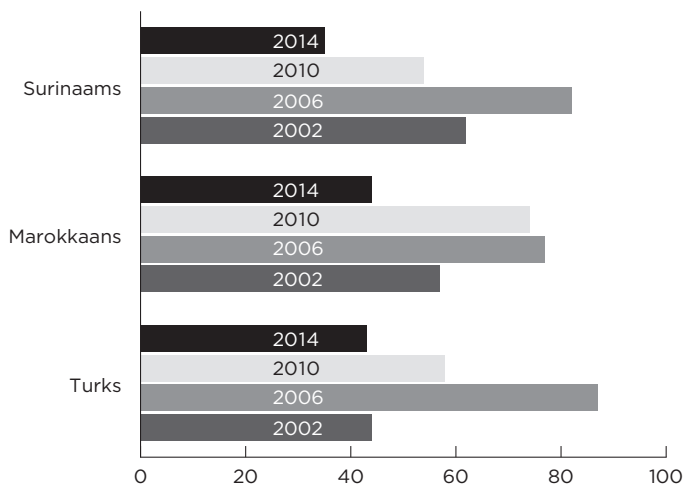
Het was niet alleen de dalende populariteit onder migranten die de PvdA parten heeft gespeeld tijdens de afgelopen verkiezingen, de extreem lage opkomst onder deze groep bracht evenzeer electorale schade toe aan de partij. De opkomst onder de meeste migrantengroepen was significant lager dan in 2010. Bij Marokkaanse Amsterdammers 14%-punt lager (van 38% naar 24%) en bij Turkse Amsterdammers 10%-punt lager (van 44% naar 34%).

Onder Surinaamse Amsterdammers bleef het percentage stabiel, maar bij deze groep was de opkomst al extreem laag bij de vorige verkiezingen (rond 26%). De algehele opkomst onder Amsterdammers lag in 2010 en 2014 boven de 50%. Als we het verlies onder de drie groepen en de lagere opkomst bij elkaar optellen, kunnen we vaststellen dat de PvdA hiermee ongeveer drie zetels heeft verloren, waarmee dus een belangrijk deel van het verlies van de partij in Amsterdam verklaard kan worden.

Waarom geen PvdA?

Het is niet zo dat er geen politieke thema's zijn waar kiezers van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst zich druk over maken. De economische crisis, de extreem hoge jeugdwerkloosheid onder deze groepen, discriminatie en de anti-islamitische en anti-Marokkaanse uitspraken van Wilders in de aanloop naar deze verkiezingen vormen slechts enkele van de urgente onderwerpen waar een groot deel van deze kiezers zich over opwindt.

Figuur 1 Percentage stemmers van Surinaamse, Marokkaanse en Turkse afkomst dat op de PvdA heeft gestemd tijdens gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam 2002-2014.



Bron: IMES/O+S 2014

Maar de lage opkomst en het verlies van de PvdA moeten allereerst gezien worden in het licht van de landelijke trend – een afname van de aanhang die zich ook in andere grote steden en niet-stedelijke gebieden voltrok. Veel kiezers, met of zonder migratieachtergrond, zijn teleurgesteld in de manier waarop de verzorgingsstaat de afgelopen decennia is afgebouwd, mede onder verantwoordelijkheid van de PvdA, en in de samenwerking met de VVD in het kabinet-Rutte II. Maar er zijn ook drie factoren te noemen die specifiek betrekking hebben op kiezers met een migratieachtergrond: de houding van de PvdA inzake (1) integratie en islam, (2) land van herkomst en (3) vermeend cliëntelisme.

De gevestigde Nederlandse partijen hebben door de opkomst van populistische partijen een steeds duidelijker anti-multicultureel en anti-immigratiediscours gehanteerd.

Ook de PvdA is meegegaan in het anti-immigrantendiscours door een hardere toon aan te nemen tegen ‘allochtonen’. Zo zijn uitspraken van Spekman en Samson over ‘Marokkanen’ tijdens de verkiezingscampagnes ter discussie gesteld in nationale media en heeft dat het imago van de PvdA, vooral onder hoogopgeleide migranten, verder verslechterd. Daarnaast laten studies zien dat de toegang voor politici met een migratieachtergrond tot de meer invloedrijke posities de laatste jaren verder is afgenomen.³ In Amsterdam hebben we deze ontwikkeling ook duidelijk zien voltrekken. Zo hebben de voormalig PvdA-leider in Amsterdam, Asscher, en burgemeester Van der Laan de PvdA-integratielijn uit eind jaren negentig voortgezet waarbij etniciteit, migrantenorganisaties en religie zoveel mogelijk genegeerd en vermeden moesten worden. In 2008 zei Asscher op

Tabel 1 Partijkeuze bij de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen naar herkomstgroep en uitslag verkiezingen, 2014

Migratieachtergrond	PvdA	D66	GL	SP	VVD	Overig
Surinaams	35%	19%	14%	12%	4%	16%
Turks	43%	11%	4%	7%	2%	33%
Marokkaans	44%	21%	5%	16%	3%	12%
Overig niet-westers	42%	11%	13%	10%	4%	21%
Westers	18%	20%	16%	15%	6%	25%
Zonder migratieachtergrond	16%	30%	13%	14%	9%	18%
Uitslag gemeenteraadsverkiezingen	18,4%	26,8%	10,7%	11,2%	11,2%	21,7%

Bron: IMES/O+S 2014

een bijeenkomst in Zuidoost: ‘We moeten mensen niet reduceren tot een etnische klasse. We zijn een partij die kleurenblind is, zonder aanzien des persoons. (...) We moeten op onze hoede zijn voor de valse etnische prekers.’ In theorie is dat natuurlijk mooi, maar als kiezers merken dat dit niet opgaat voor

De Amsterdamse politiek wordt nog steeds gedomineerd door blanke mannen

hun dagelijkse ervaringen en als Amsterdamse partijen bovendien nog steeds gedomineerd worden door blanke mannen van middelbare leeftijd is het de vraag in hoeverre kiezers een boodschap hebben aan de kleurenblindheid van de partij.

Tijdens de gesprekken die wij voor ons onderzoek hielden met jongeren in Amsterdam, kwam specifiek de Zwarte Piet-discussie als negatief punt voor de PvdA naar voren. Verbol-

genheid was er vooral over het gevoel dat hun argumenten – zij verzetten zich fel tegen Zwarte Piet bij de intocht van Sinterklaas – niet serieus genomen werden en in de praktijk minder waard bleken te zijn dan de harde partijpolitiek van de Amsterdamse PvdA.

Een tweede factor van belang lijkt de houding van de PvdA te zijn in politieke discussies over het land van herkomst – Turkije, Marokko en Suriname. Het huidige debat over het mogelijk opzeggen van het socialezekerheidsverdrag met Marokko is daarvan een goed voorbeeld. Hoewel dat minister Asscher vooralsnog het verdrag niet wil opzeggen, is het duidelijk dat de rechten die de eerste generatie-immigranten hebben opgebouwd onder vuur liggen en dat de PvdA, die door velen gezien werd als voorvechter van deze rechten, nu eerder bij de ‘tegenstanders’ in te delen is.

Een derde belangrijke factor waarom veel kiezers met een migratieachtergrond teleurgesteld zijn in de PvdA, zijn de discussies over cliëntelisme en het ronselen van stemmen. Politici met een migratieachtergrond die opkomen voor de belangen van hun achterban wordt vaak cliëntelisme verweten; ze zouden

Tabel 2 Aantal kandidaten gemeenteraadsverkiezingen Amsterdam 2010-2014 met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond

	2010				2014			
	Turks	Marokkaans	Surinaams	Aandeel	Turks	Marokkaans	Surinaams	Aandeel
PvdA	2	3	3	28%	2	4	2	27%
VVD	0	0	2	4%	2	2	2	17%
GL	2	3	1	20%	1	1	3	17%
D66	1	1	1	10%	2	1	2	17%
SP	1	0	0	3%	0	0	0	0%
Totaal	6	7	7		7	8	9	

Bron: IMES/O+S 2014

etnische politiek bedrijven. De kwestie rond de PvdA-lijsttrekker in Soest, Osman Suna, gaf het beeld van een partijleiding die meer vertrouwen leek te hebben in de berichtgeving van PowNews dan in zijn eigen politici. Dergelijke incidenten versterken het idee bij veel stemmers met een migratieachtergrond dat de PvdA wel geïnteresseerd is in hun stemmen, maar veel te weinig bereid is op te komen voor hun belangen. Als je de standpunten van de PvdA in de belangrijkste debatten van de afgelopen jaren over bovenstaande onderwerpen achter elkaar zet, zie je dat de partij heel vaak vrij eenzijdig een positie heeft ingenomen die tegengesteld was aan het belang of de mening van kiezers met een migratieachtergrond.

Waarom wel PvdA?

Niettemin is de PvdA onder kiezers met een migratieachtergrond nog steeds met afstand de grootste partij. De steun voor de PvdA varieert van 35% onder de respondenten van Surinaamse herkomst, 43% onder de respondenten van Turkse herkomst, 44% onder de respondenten van Marokkaanse herkomst en 42% onder de respondenten met een overige niet-westerse migratieachtergrond (hierbinnen

vormen de Antilliaanse en Ghanese Amsterdammers de grootste groepen). De steun voor de PvdA onder deze groepen is significant hoger dan bij stemmers zonder migratieachtergrond (16%) of stemmers met een westerse migratieachtergrond (18%).

Dit zal voor een deel te maken hebben met het beduidend hogere percentage kandidaten met een migratieachtergrond bij de PvdA in vergelijking met andere partijen (zie tabel 2). De SP had in 2014 op de eerste dertig plaatsen van de lijst zelfs helemaal geen kandidaten met een migratieachtergrond.

Maar in vergelijking met de verkiezingen van 2006 stonden er dit keer relatief weinig aansprekende politici met een migratieachtergrond op de PvdA-lijst. Toen viel de partij op met Ahmed Aboutaleb, Hannah Belliot, Ahmed Marcouch, Fatima Elatik, Elvira Sweet en Fouad Sidali. Wel staan de PvdA-kandidaten met een migrantenachtergrond in 2014 iets hoger op de lijst dan bij de vorige verkiezingen in 2010 (zie tabel 3). Bij de meeste andere partijen is dat duidelijk niet het geval.

Achtergronden PvdA-stemmers

Behalve de migratieachtergrond hebben we ook gekeken naar een aantal andere kenmer-

Tabel 3 Hoogste plaatsing op kandidatenlijsten per groep

	2010			2014		
	Turks	Marokkaans	Surinaams	Turks	Marokkaans	Surinaams
PvdA	9	8	14	7	6	8
VVD	-	-	9	4	9	10
GL	16	3	14	25	21	6
D66	4	13	24	12	17	26
SP	10	-	-	-	-	-

Bron: IMES/O+S 2014

ken van PvdA-kiezers in Amsterdam, zoals geslacht, leeftijd, generatie en opleidingsniveau. Opvallend is dat onder alle migrantengroepen de PvdA meer steun krijgt van de eerste generatie migranten in vergelijking tot de tweede generatie (tabel 4). Vooral voor Amsterdammers met een Surinaamse achtergrond is dit verschil groot. Bij de tweede generatie van Marokkaanse en Turkse afkomst is de PvdA nog steeds de populairste partij (al heeft een groot deel van de tweede generatie van Turkse afkomst op de Multicultureel Plus-partij gestemd, in tabel 4 zichtbaar onder 'overig'; een partij die vooral actief was in Amsterdam-West met een groot aantal kandidaten van Turkse afkomst).

Lager opgeleide stemmers met een migrantenachtergrond kiezen daarnaast vaker voor de PvdA dan hoger opgeleiden uit deze groep. Ook deze tendens is het sterkst onder Surinamers. Andersom neemt de steun voor D66 en GroenLinks toe naarmate respondenten met een migratieachtergrond hoger zijn opgeleid. Voor de PvdA – die graag een partij wil zijn voor zowel hoger als lager opgeleiden – zal het geruststellend zijn te zien dat in elk geval de kiezers zonder migrantenachtergrond uit alle lagen van de bevolking komen, terwijl

D66 en GroenLinks vooral hoogopgeleide stemmers trekken en de SP significant meer laagopgeleide stemmers aantrekt.

Multiculturele toekomst voor de PvdA?

De PvdA is, in vergelijking met de andere grote politieke partijen in de stad, het beste in staat het electorale potentieel onder stemmers met een migratieachtergrond te realiseren en heeft bovendien de meest diverse kandidatenlijst. Tegelijkertijd is het duidelijk dat er veel moet veranderen wil de PvdA een echte multiculturele toekomst tegemoet gaan waarbij een groot deel van het diverse Amsterdamse electoraat aangesproken en gemobiliseerd wordt. Een aandachtspunt dat naar voren komt uit de gesprekken die wij hielden voor ons onderzoek, is dat de stem van migranten, bewust of onbewust, gezien lijkt te worden als een automatische electorale 'buit'.

Als de PvdA de migrantenstem aan zich wil blijven binden, zal zij meer moeite moeten doen om haar beloftes voor dit deel van het electoraat waar te maken. Loyaliteit moet verdiend worden. Concreet betekent dit dat de belangen van kiezers met een migratieachtergrond op thema's als het integratiedebat, de

Tabel 4 Partijkeuze naar generatie

	Generatie	PvdA	D66	GL	SP	CDA	VVD	Overig
Surinaamse Amsterdammers	1 ^e	40%	16%	14%	13%	1%	5%	12%
	2 ^e	22%	26%	14%	11%	2%	4%	22%
Turkse Amsterdammers	1 ^e	44%	12%	4%	8%	2%	1%	28%
	2 ^e	42%	8%	4%	5%	5%	2%	34%
Marokkaanse Amsterdammers	1 ^e	46%	20%	5%	17%	1%	2%	10%
	2 ^e	42%	22%	5%	15%	0%	3%	14%
Zonder migratie-achtergrond	-	16%	30%	13%	14%	2%	9%	16%

Bron: IMES/O+S 2014

positie van de islam en de relatie met het land van herkomst expliciet verdedigd moeten worden door de PvdA. Kiezers met een migratieachtergrond hebben de PvdA al decennialang gesteund en verwachten dat die steun voor een deel zal leiden tot het opkomen voor hun belangen.

Respondenten uit onze onderzoeken geven daarnaast aan zich niet of te weinig te herkennen in de politiek en dat geldt ook zeker voor de PvdA, op landelijk maar ook op lokaal niveau. Om de herkenbaarheid te vergroten zouden de kieslijsten de diversiteit beter kunnen weerspiegelen: niet alleen in demografische kenmerken, maar ook in politieke stijl. In partijbesturen zouden migranten(jongeren) zich beter moeten kunnen profileren zodat de achterban zich kan identificeren met de personen

op wie ze stemmen en die hen zullen vertegenwoordigen. Het felle verzet tegen Zwarte Piet van een grote groep Amsterdamse jongeren met een migratieachtergrond is een goed voorbeeld van wat er leeft en hoe er gediscussieerd wordt. De PvdA zou veel meer in kunnen spelen op een dergelijke maatschappelijke beweging en gebruik kunnen maken van de politieke talenten die deze voortbrengt, in plaats van vrij eenzijdig de kant te kiezen van de autochtone middenklasse.

Diversiteit aanbrengen in de kandidatenlijsten is niet genoeg om herkenbaar te zijn voor migrantenkiezers. Daarvoor is het nodig je ook lokaal meer te profileren als moderne multiculturele organisatie waarbinnen duidelijk stelling genomen wordt tegen het anti-multiculturele discours dat op nationaal ni-

Tabel 5 Partijkeuze naar opleidingsniveau

	Opleidingsniveau	PvdA	D66	GL	SP	CDA	VVD	Overig
Surinaamse Amsterdammers	Laag/midden	41%	14%	15%	12%	2%	5%	11%
	Hoger	24%	27%	11%	13%	1%	4%	21%
Turkse Amsterdammers	Laag/midden	45%	11%	4%	6%	2%	1%	31%
	Hoger	38%	12%	4%	11%	6%	2%	28%
Marokkaanse Amsterdammers	Laag/midden	47%	18%	6%	17%	1%	2%	10%
	Hoger	40%	26%	3%	15%	0%	3%	13%
Overig niet-westerse migratieachtergrond	Laag/midden	50%	11%	7%	12%	4%	2%	14%
	Hoger	31%	11%	19%	9%	3%	6%	22%
Westerse migratieachtergrond	Laag/midden	20%	12%	6%	23%	0%	1%	38%
	Hoger	17%	25%	21%	11%	1%	9%	16%
Zonder migratieachtergrond	Laag/midden	18%	19%	7%	22%	3%	8%	23%
	Hoger	15%	36%	16%	10%	2%	9%	13%
Totaal	Laag/midden	32%	16%	8%	17%	3%	5%	20%
	Hoger	20%	31%	15%	10%	2%	8%	15%

Bron: IMES/O+S 2014

veau zo'n dominante invloed heeft gekregen, ook binnen de PvdA. Als de partij de kiezer met een migrantenachtergrond wil binden zal zij het perspectief, de opinies en wensen van dit deel van het electoraat serieuzer moeten nemen. Dat is overigens wat anders dan zich automatisch aanpassen aan alle wensen die er binnen deze groepen leven. Waar het om gaat is dat de partij veel meer openstaat voor andere groepen en opvattingen en zich laat inspireren door de vele formele en informele multiculturele belangengroepen en organisaties in de stad.

De huidige boodschap van diversiteit, tolerantie en gelijkheid, waarbij men vaak uitgaat van een naïef idee van universele normen en waarden en waar men blind is voor religieuze, culturele en etnische verschillen, komt niet aan bij de multiculturele achterban. Discussies over discriminatie, ongelijkheid, religie et cetera moeten juist op het lokale en prakti-

sche niveau constant gevoerd worden en veel meer invloed hebben op het perspectief dat de PvdA heeft op een diverse stad.

Multiculturele toekomst voor Amsterdam

De opdracht meer en beter te luisteren naar burgers met een migratieachtergrond ten einde deze groep ook politiek te laten integreren, geldt niet alleen de PvdA, maar gaat ook — nog veel meer! — op voor andere grote partijen. Bij de afgelopen verkiezingen waren de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen in Amsterdam allemaal blanke mannen in een stad waar meer dan de helft van de bevolking een migratieachtergrond heeft. Het percentage kandidaten met een migratieachtergrond op de Amsterdamse kandidatenlijsten van partijen als GroenLinks, SP en D66 is de afgelopen twintig jaar nog nooit zo laag geweest.

Noten

- 1 Max van Weezel, 'Jonge allochtonen stemmen vooral D66', *Vrij Nederland*, 16 maart 2014.
- 2 Maria Kranendonk, Laure Michon, Hannah Schwarz & Floris Vermeulen (2014), *Opkomst en stemgedrag van Amsterdammers met een migratieachtergrond tijdens de gemeen-*

teraadverkiezingen van 19 maart 2014, Amsterdam: IMES Report Series (www.os.amsterdam.nl/publicaties/#).

- 3 Laure Michon & Floris Vermeulen (2013), *Explaining Divergent Trajectories in Immigrant Political Integration: Moroccans and Turks in Amsterdam*, *West European Politics*, 36:3, 597-614; Sjoerdje van Heerden, Sarah L.

de Lange, Wouter van der Brug & Meindert Fennema (2014), 'The Immigration and Integration Debate in the Netherlands: Discursive and Programmatic Reactions to the Rise of Anti-Immigration Parties', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40:1, 119-136.

Tijd voor politieke integratie

De PvdA debatteert niet over de hoofden van Nederlanders met een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse achtergrond heen als ze hen aanspoort tot het vinden van werk en het bestrijden van criminaliteit. Cliëntelisme past de partij niet. Mensen emanciperen wel.

AHMED MARCOUCH

Tweede Kamerlid voor de PvdA

Hans Spekman mag het partijbureau van de PvdA op de Herengracht houden. Veel liever dan dat de partijvoorzitter het huis van de sociaal-democratie verplaatst naar Slotervaart of naar een andere buitenwijk, zie ik dat hij de wijkbewoners naar de Herengracht haalt en hun daar intensieve politieke vorming biedt. Ook buiten campagnetijd, het hele jaar door. Ik stel voor dat wij de nieuwe generatie allochtone Nederlanders uitnodigen de PvdA te helpen met een nieuw bezielde verheffingsverhaal, waarbij we leren van de arbeiders-emancipatie en we diversiteit niet romantiseren. Laten we allochtonen serieus nemen en hen aanspreken op sociaal-democratische waarden, in plaats van op berekend eigenbelang.

De Amsterdamse sociale wetenschappers Floris Vermeulen, Maria Kranendonk en Mitchell Esajas hebben ons iets interessants te vertellen. Zij constateren in hun onderzoek dat Surinamers, Marokkanen en Turken vaker D66 en GroenLinks stemmen naarmate zij hoger opgeleid zijn; het is vooral de laagopgeleide eerste generatie die vaak op de PvdA stemt. Autochtone Nederlanders daarentegen stemmen ook PvdA als ze hoger zijn opgeleid. De PvdA kent daardoor zowel laag- als hoogopgeleide autochtone kiezers. Dat is een verschil met D66 en GroenLinks, die vooral hoogopge-

leide stemmers trekken. En het is een verschil met de SP, die vooral lager opgeleiden trekt.

Die trend zie ik terug als ik in de Tweede Kamer groepen hbo-studenten op bezoek heb. Ik doe dat vaak en graag: groepen jongeren uitnodigen naar de Tweede Kamer — of het nu jongens uit Slotervaart zijn of studenten uit Maastricht. Deze keer waren het studenten van Windesheim uit Almere. Ik vroeg hun op welke partij ze onlangs hebben gestemd. D66, was het antwoord. Want die partij is goed voor studenten. Zo, zei ik, jullie hebben dus op jezelf gestemd? 'Nee, kon dat maar haha.' 'Dat heb je toch wel degelijk gedaan, je hebt op je eigen belang gestemd. Je hebt niet voor de ander gestemd.' Ik legde uit dat het de essentie is van stemmen op een politieke partij: als kiezer moet je jezelf afvragen hoe jij je verhoudt tot andere mensen.

Dat politiek om waarden als vrijheid, gelijkheid en broederschap gaat en niet om je eigen particuliere situatie; om solidariteit en niet om eigen gewin — kijk, dat is de politieke vorming die je op school niet krijgt als allochtone Nederlander. En ook niet thuis, waar op de PvdA stemmen vaak nog gelijk opgaat met de particuliere behoefte van een fatsoenlijke woning in een veilige buurt. Het onderzoek van Vermeulen, Kranendonk en Esajas bevestigt dat de hoogopgeleide generatie allochtonen

de sprong nog moet maken van een cliëntelistische mentaliteit naar een solidaire houding om andere mensen die zijn achtergebleven omhoog te willen trekken.

De hoger opgeleide allochtonen moeten de PvdA niet de rug toekeren omdat zij verwachten zelf een baan als accountant te vinden, een leven lang te kunnen leren en een flat in Amstelveen te kunnen betrekken. De succesvolle allochtonen moeten juist meehelpen aan de verheffing van de allochtonen die werkloos achterblijven, met hun kinderen op zwakke scholen, in armoedige huizen in onveilige buurten.

Eigenheid niet verliezen

Sociaal-democratie is volksverheffing. Ons verheffingsverhaal anno 2014 stoelt op een lange traditie, en gaat terug tot de emancipatie van de arbeidersklasse. Achteraf gezien was de grote vraag daarbij: hoe ontwikkelen mensen zichzelf zonder dat zij hun eigenheid verliezen? Stonden de leidende sociaal-democraten op de berg en wierpen zij de arbeider beneden in het dal een touw toe, waarbij ze zeiden: 'Wij trekken je wel naar boven, maar je moet al je bagage, alles wat je eigenheid geeft, beneden achterlaten'? Dat is vaak gebeurd en dat is zonde. Want mensen functioneren het beste als zij zichzelf kunnen zijn, als de arbeiderskinderen het contact met hun familie behouden, toegang houden tot het dialect dat hun ouders spreken, en tot hun tradities. De vraag naar behoud van eigenheid werd gaandeweg ook de hamvraag bij de vrouwenemancipatie. Nee, hebben de feministen geleerd, wij willen niet wijdbeens in een tuinbroek betonvlechten om serieus genomen te worden en redelijk betaald te krijgen. Wij moeten niet emanciperen door een soort tweederangs man te worden, wij willen strijden voor de gelijke positie van de vrouw, inclusief onze specifieke vrouwelijke eigenschappen.

Van deze ervaringen moeten we leren bij ons nieuwe verheffingsverhaal voor allochtonen. Heel vaak omschrijft de Nederlandse Ma-

rokkaan, Turk of Pakistaan zich vóór alles als moslim. Achthonderdduizend andere Nederlanders met buitenlandse wortels, waaronder veel Surinamers of Ghanezen, zijn diepgelovige christenen. Voor de oprecht gelovige geldt dat zijn geloof de kern van zijn identiteit vormt. Deze mensen moeten niet het idee hebben dat de overheid of politiek hun godsdienst wantrouwt, want dan lijkt het of de samenleving zelfverloochening van hen eist. De PvdA moet allochtonen duidelijk maken dat zij er mogen zijn, inclusief hun religie.

Naast het belang van behoud van eigenheid hebben wij nog iets geleerd van onze eerdere arbeidersverheffing: emanciperen moet je *doen*. Allochtonen, weersta de uitnodiging en de aandring om je passief aan het touw der verheffing naar boven te laten trekken. Houd zelf de regie, doe zelf je best. Hospitaliseren hoort niet bij ons gerevitaliseerde verheffingsverhaal. Leer een vak en oefen dat uit. Ook als dit betekent dat je als moslim afstand moet doen van je baard. Of als het betekent dat je als moslima je gezicht goed moet laten zien. Weiger je dat? Dat kan, maar doe dan geen beroep op de sociale voorzieningen. Wees moedig en bediscussieer wat je religieuze eigenheid ten diepste is en onderscheid die van de tradities die niet langer functioneel zijn.

Als sociaal-democraten moeten wij dit durven zeggen, zoals wij honderd jaar geleden ook de arbeiders voorhielden dat zij hun kinderen naar school moesten sturen, dat zij op tijd op hun werk moesten zijn en dat ze 's avonds bij hun gezin moesten zijn in plaats van in het café. En zo moeten wij nu ook durven zeggen dat wij misdaad niet vergoelijken met armoede of een laag IQ. We zeggen: toereer als allochtoon geen criminaliteit; geef misdaden aan, ook als het je buurjongens zijn die ze plegen; sta naast recht en tegenover onrecht. Het immigrantenbeleid is bij de PvdA veranderd, wij willen allochtonen niet langer hospitaliseren.

Dat zijn te harde boodschappen, zo vinden de drie sociale wetenschappers die het verlies van de PvdA bij de gemeenteraadverkiezingen

analyseerden. Ik weerspreek dit. Het is een duidelijke boodschap die verheft. De PvdA neemt met dit nieuwe beleid de allochtone Nederlander juist serieus, herinnert hem aan zijn eigen waarden. ‘Anything goes’ is goedbedoeld maar lui en fataal gejojkebrok; ‘nothing goes’ wanneer je niet ijverig bent, moet toont en offers brengt. Zonder dat zul je nooit van een dubbeltje een kwartje worden. Allochtonen zijn naar Nederland gekomen omdat zij voor hun kinderen een beter leven willen, net zoals alle andere Nederlanders dat willen. En ze snappen net zo goed als alle andere Nederlanders wat daarvoor nodig is. Ik roep niet zomaar wat, ik heb het als stadsdeelvoorzitter ondervonden in Slotervaart.

Het immigrantenbeleid van de PvdA is veranderd; we willen allochtonen niet langer hospitaliseren

Het is inderdaad een hard gelag als er opeens een sociaal-democratische stadsdeelvoorzitter komt die zegt: stop met wachten op de uitkering, stop met wachten op de goede docenten, stop met wachten op de nieuwe woning van de corporatie — neem je leven in eigen hand. En gelukkig, het werkt wel degelijk vanaf het moment dat de bewoners zien wat jij levert als sociaal-democratisch politicus. Als ze zien dat een oude zwakke basisschool een nieuwe sterke school wordt, dat de hijskranen boven hun wijk staan om hele straten uit de grond te stampen vol nieuwbouwwoningen om de aftandse slooppanden te vervangen.

Ja, ik benoemde de problemen met slonzige gezinnen en criminele jongens. Dat was schrikken, maar het werkte toen de bewoners zagen dat wij goede agenten naar Slotervaart haalden, straatcoaches aanstelden, gezinsbezoekers en specialisten in dienst namen met

sjoege, want van Marokkaanse en Turkse afkomst. Wat er gebeurde was dat mensen begonnen te geloven in oplossingen. En dit is natuurlijk het grote verschil met de PVV. De PvdA volstaat niet met duwen op de pijnlijke plek, de PvdA levert de basisingrediënten van de verheffing: woning, werk, school, zorg en een veilige buurt. Je bent het waard om hier in Nederland te leven; dat is de kernboodschap van de PvdA. En dat zie je aan onze inzet voor wonen, werken, onderwijs, zorg en veiligheid.

Ik heb dat zelf zo gevoeld, als kind, toen ons gezin een bevriend Marokkaans gezin bezocht in zijn nieuwe woning. Zelf woonden wij in een veel te kleine gammele woning waar de houten vloer doorzakte en bij een flinke bries het glas uit de raamsponningen waaide. Aan dit bevriende gezin was echter een nieuwbouwwoning toegewezen, met een badkamer en een betonnen vloer. Dit huis riep ons in elke ruimte toe: ‘Wees welkom, maak wat van je leven.’

Als politici moeten wij laten zien hoe wij onze sociaal-democratische waarden praktisch vertalen. In Slotervaart was het weliswaar de woningcorporatie die bouwde, het schoolbestuur dat de juiste docenten aantrok en de politie die de buurt veiliger maakt, maar het gebeurde pas na de politieke keuzes die wij maakten als sociaal-democraten, met onze verheffingsidealen. Zo gaat dat in heel Nederland, maar weinig Nederlanders beseffen dit.

Ik ben het eens met de drie sociale wetenschappers: de PvdA heeft de allochtone groeperingen inderdaad nog niet definitief verloren. We kunnen ze wel degelijk terughalen. En ja, dat er allochtone politici op de kieslijst staan met wie jij je als kiezer kunt identificeren, dat scheelt zeker. Beter nog, op de lijst van de PvdA stonden van oudsher niet zomaar allochtone stemmentrekkers, maar zeer bekwame politici als Fatima Elatik in Amsterdam-Oost, Hannah Belliot in Amsterdam-Zuidoost en Ahmed Aboutaleb in Rotterdam. De PvdA is hofleverancier, zou Felix Rottenberg zeggen. Unieke expertise en kennis op de lijst, dat willen ook de allochtonen zien; even-

min als andere Nederlanders willen ze alleen maar politiek gewin. De PvdA doet dit beter dan andere partijen. En dat moet de PvdA volhouden.

Belangrijker nog dan politici waarmee je je kunt identificeren, zijn de fundamentele waarden van de partij. Een veel te grote groep heeft die niet tussen de oren zitten. Het wordt tijd voor politieke integratie. Door politieke vorming aan te bieden. Dat doen we wel al in het buitenland, in ontwikkelingslanden waar politieke partijen experts naartoe sturen om

politici te onderwijzen over democratie. Zo moeten we ons ook in eigen land verantwoordelijk voelen voor de politieke integratie van groepen burgers in Nederland.

Daarbij moeten we een beroep doen op de hoger opgeleide allochtonen die de problemen met succes achter zich gelaten hebben, maar die bereid zijn het verheffingsideaal te ondersteunen door achtergebleven nieuwe Nederlanders uit het slop te trekken. Het is zaak hun waarden, inzet en expertise serieus te nemen.

Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebannen

Om lastig bemiddelbare mensen aan werk te helpen, is meer nodig dan garantiebannen. Het is zaak dat gemeenten zoveel mogelijk experimenteren met aanbestedingen, sociaal ondernemerschap en het zoeken naar elementair werk dat ook door kwetsbaren gedaan kan worden.

SASKIA KLOSSE & JOAN MUYSKEN

Hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Maastricht respectievelijk emeritus hoogleraar macro-economie aan de Universiteit Maastricht

Als op 1 januari 2015 de Participatiewet in werking treedt, wordt zowel de gang naar de Wet sociale werkvoorziening (WSW) als die naar de Wajong grotendeels afgesloten. Gemeenten worden dan niet alleen verantwoordelijk voor de reïntegratie op de arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden, maar ook voor die van mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap die nu nog in aanmerking komen voor een WSW-indicatie en van nieuw instromende jonggehandicapten die in beginsel kunnen werken.

Het Rijk financierde tot nu toe circa honderdduizend sociale werkplaatsen in het kader van de WSW. Dat aantal wordt teruggebracht naar dertigduizend. In de nieuwe opzet kunnen gemeenten er weliswaar voor kiezen een deel van het beschikbare budget te gebruiken voor het creëren van ‘beschutte werkplaatsen’, maar de uitdrukkelijke bedoeling is dat zij zoveel mogelijk mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, gaan onderbrengen bij reguliere werkgevers.

Onderkend wordt dat dit geen sinecure is. Werkgevers kunnen daarom aanspraak maken op loonkostensubsidies die, anders dan voorheen, structureel kunnen worden ingezet voor mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. En in het Sociaal Akkoord uit 2013 is afgesproken dat er op termijn 125.000 extra ‘reguliere’ banen beschikbaar komen voor (een deel van) de mensen die straks onder de Participatiewet vallen. Werkgevers hebben zich hieraan, onder dreiging van een quotumplicht, gecommitteerd.¹ In de wandelgangen worden deze banen garantiebannen genoemd – wij komen hier later op terug.

Het kabinet zegt met de Participatiewet te streven naar een inclusieve arbeidsmarkt² die mensen ongeacht hun beperkingen tot hun recht laat komen en in staat stelt zoveel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Dit streven is op zich begrijpelijk en ook lovenswaardig, maar wij denken dat er meer nodig is om dit waar te maken dan de maatregelen die het kabinet nu voorstelt. Een inclusieve arbeidsmarkt vereist naar onze mening

een economisch beleid dat zich expliciet ten doel stelt extra banen te creëren. Niet alleen garantiebanen voor een beperkte groep, maar werkgelegenheid voor iedereen die kan en wil werken zou wat ons betreft het doel van het gemeentelijke reïntegratiebeleid moeten zijn.³

Verbreed het perspectief

Het perspectief op een inclusieve arbeidsmarkt moet dus worden verbreed. Het gemeentelijke reïntegratiebeleid bereikt namelijk nog lang niet alle mensen die willen en kunnen werken. Een belangrijke groep die buiten de radar blijft, zijn bijvoorbeeld de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden – in jargon aangeduid als ‘nuggers’. Landelijk gezien gaat het om circa 450.000 mensen die graag meer dan twaalf uur per week zouden willen werken, maar moeilijk zelfstandig werk kunnen vinden.⁴ Hoewel gemeenten wettelijk gezien een taak hebben om hen te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling, vist deze groep bij het gemeenteloket vaak achter het net.⁵

De laatste jaren hebben gemeenten al beduidend minder middelen tot hun beschikking voor de financiering van reïntegratie-activiteiten dan voorheen. Veel gemeenten zijn expliciet in hun beleid gaan bepalen dat personen zonder uitkering geen prioriteit hebben bij de inzet van deze middelen; sommige gemeenten hebben de nuggers zelfs helemaal uit het tableau geschrapt.⁶ Dat is een gemiste kans, want onderzoek wijst uit dat ondersteuning bij het vinden van werk over het algemeen een positief effect heeft op hun kans om een baan te vinden.⁷

Bij dit alles speelt ook mee dat gemeenten er financieel belang bij hebben hun beperkte reïntegratiebudget vooral te besteden aan bijstandsgerechtigden die een kans hebben op uitstroom uit een bijstandsregeling. Gemeenten mogen een eventueel overschot op het budget dat zij van het Rijk krijgen om bijstandsuitkeringen te financieren namelijk vrij besteden.⁸ Behalve nuggers bungelen ook uitkeringsgerechtigden met geringe uit-

stroomkansen of mensen die zijn aangewezen op ‘beschut werk’, mensen met een geringe loonwaarde en de mensen die in het zittende bestand als ‘onbemiddelbaar’ of ‘zorgbehoevend’ zijn bestempeld, onderaan de gemeentelijke prioriteitenlijst. Ook hun kansen om uit te stromen zijn klein, en de kosten om hen aan het werk te helpen zijn hoog.⁹

Ons onderzoek *Back to Work* in een aantal Limburgse gemeenten laat zien dat circa 55% tot 70% van de bijstandsgerechtigden ‘onbemiddelbaar of zorgbehoevend’ wordt bevonden, terwijl circa 20% tot 30% van het bestand ‘bemiddelbaar met begeleiding’ wordt geacht. Het gemeentelijke reïntegratiebeleid blijkt zich in toenemende mate alleen te richten op deze laatste groep.¹⁰ Gevreesd kan worden dat de Participatiewet het gemeentelijke prioriteitsbeleid eerder zal versterken dan afzwakken. Zo zullen met de komst van de Participatiewet niet alleen verschillende budgetten worden samengevoegd die nu nog van elkaar gescheiden zijn, maar zullen deze tegelijkertijd ook aanzienlijk worden verminderd.

Daar komt bij dat de komende jaren door de gestegen werkloosheid als gevolg van de crisis een verdere toename van het aantal bijstandsgerechtigden mag worden verwacht. De verkorting van de duur van de werkloosheidsuitkering per 2015 zal daar waarschijnlijk nog een schepje bovenop doen. Deze ontwikkelingen zullen gemeenten nopen tot verdere spaarzaamheid en daarmee tot een selectievere inzet van de beschikbare reïntegratie-instrumenten.

Huidig reïntegratiebeleid is weinig succesvol

Een andere reden waarom de bakens zouden moeten worden verzet en het kabinet zich expliciet tot doel zou moeten stellen extra banen te creëren, heeft met het tamelijk geringe succes van het tot nu toe gevoerde reïntegratiebeleid te maken. Tekenend in dit verband is het onderzoek van De Koning en anderen¹¹ waaruit blijkt dat beleidsinterven-

ties die in analyses als positief significant naar voren komen, eerder leiden tot verhoging van de kans op werk met vijf tot tien procentpunt dan tot verdubbeling van die kans.

De beperkte positieve effecten van verschillende reïntegratie-instrumenten worden bevestigd door het onderzoek van Broersma en anderen.¹² Uit een kwantitatieve analyse van 443 Nederlandse gemeenten concluderen zij dat verschillen in de gehanteerde activeringsstrategieën er maar in beperkte mate toe doen. Zo constateerden zij bijvoorbeeld dat vijftig additionele trainingen of gesubsidieerde banen aangeboden moeten worden om, door het 'dreigeffect' hiervan, de instroom in de bijstand met één persoon te verminderen.¹³

Dat de effectiviteit van de verschillende reïntegratie-instrumenten in termen van uitstroom niet erg groot is, blijkt ook uit ons onderzoek *Back to Work*. In 2012 werd ongeveer 50% van de bijstandsuitkeringen in Limburg beëindigd omdat mensen werk hadden gevonden; met een uitschieter naar beneden in de Westelijke Mijnstreek (circa 35%). Maar een relatief groot deel van deze gerealiseerde uitstroom (circa 40%) betrof uitstroom naar gesubsidieerde arbeid, bijvoorbeeld in de vorm van 'verloning' of werken met behoud van uitkering.¹⁴

Waar uitstroom is gerealiseerd, is het bovendien maar de vraag hoe duurzaam de arbeidsrelatie daadwerkelijk is. Zo is in sommige gemeenten sprake van 'uitstroom naar werk' als een uitkeringsgerechtigde zes maanden al dan niet aaneengesloten regulier werk heeft; andere gemeenten hanteren een periode van negen of twaalf maanden.¹⁵ Omdat bepaald niet is uitgesloten dat het daarbij gaat om contracten voor bepaalde tijd, is onzeker of een dienstverband na deze periodes wordt gecontinueerd.

Gemeenten zijn zich bewust van de beperkingen van hun reïntegratiebeleid. Naarmate zij meer verantwoordelijkheid hebben gekregen om binnen het centraal gestelde budget te blijven, werken ze steeds kostenbewuster, bijvoorbeeld door de instroom in de bijstand te

beperken.¹⁶ Dit uit zich in een toenemend gebruik van een 'Work First'-aanpak, waarbij bijstandsgerechtigden worden verplicht enige tijd meestal eenvoudig werk te gaan doen, bijvoorbeeld in de groenvoorziening of in fabrieken met het doel een beeld te vormen van hun vaardigheden en competenties.¹⁷ Ook wordt, vooral de laatste jaren, steeds vaker gewerkt met een wachttijd van bijvoorbeeld vier weken voordat een bijstandsuitkering wordt toegekend.¹⁸ Het aantal mensen dat wordt uitgesloten van ondersteuning bij de arbeidsinschakeling neemt hierdoor verder toe.

Ook zijn gemeenten meer werkgeversgericht gaan werken, vanuit de groeiende overtuiging dat de bemiddeling naar regulier werk de effectiefste manier is om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen. Gemeenten benaderen daarvoor steeds actiever zelf werkgevers en richten werkgeversservicepunten in.¹⁹ Ondanks deze beleidswijzigingen blijft de uitstroom naar werk echter gering.

Dat heeft ook veel te maken met de samenstelling van het gemeentelijke bijstandsbestand. Behalve door mensen die failliet zijn gegaan of werkloos zijn geworden, worden deze bestanden bevolkt door een groeiende groep mensen die door Kampen en Tonkens treffend worden aangeduid als 'pechvogels': mensen die in onze competitieve samenleving 'te onhandig, te simpel, te ziek of te beschadigd zijn om betaald werk te vinden en te houden'.²⁰ Vaak kampen zij met lichamelijke, psychische en/of sociale beperkingen. Divosa — de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen — geeft aan dat dit bij 77% van de bijstandsgerechtigden het geval is.²¹ Juist in tijden van hoge werkloosheid zullen deze mensen moeilijk betaald werk vinden. Werkgevers zijn niet zonder meer bereid te investeren in werkplekken die voor hen geschikt zijn.²² De bestaande reïntegratiemethoden of variaties daarop schieten daardoor gemakkelijk hun doel voorbij en een flink gedeelte van de moeilijk plaatsbaren blijft steken in het 'granieten bestand'.

Een laatste factor die het geringe succes van het gemeentelijke reïntegratiebeleid kan verklaren is dat het over het algemeen moeilijk is om te beoordelen of mensen die wel betaalde arbeid vinden, deze niet ook zouden hebben gevonden als er geen beleidsinspanningen zouden zijn verricht. Dit probleem staat in de literatuur bekend als het probleem van 'dead weight loss'; het treedt vooral op bij loonkostensubsidies voor brede doelgroepen.²³ Naarmate de doelgroep van de subsidie groter en breder wordt, hebben werkgevers immers meer mogelijkheden om de krenten uit de pap te vissen en dus om mensen aan te nemen die zij zonder subsidie uiteindelijk ook wel in dienst zou hebben genomen.

Van de mensen die nu in de bijstand zitten wordt 55-70% gezien als 'onbemiddelbaar' of 'zorgbehoevend'

Dit afromen kan in principe worden verminderd door de doelgroep met diverse criteria specifiek te maken. De keerzijde daarvan is echter dat de kans op stigmatisering dan groter wordt.²⁴ Daar komt bij dat het zeer wel mogelijk is dat de mensen die dankzij beleidspraktijken betaald werk vinden, dit vinden ten koste van andere werkzoekenden, zodat het effect macro-economisch bezien teniet wordt gedaan. Het weinige onderzoek dat hierover bestaat, wijst in elk geval in deze richting.²⁵

Onduidelijkheid bestaat ook over de hoogte van bedragen die aan reïntegratie worden besteed, de wijze waarop ze worden besteed en hoe effectief dit is. Gegevens hieromtrent zijn nauwelijks beschikbaar. Uit ons onderzoek in Limburg blijkt dat het soms mogelijk is toch enig zicht te krijgen op de besteding van de reïntegratiemiddelen. Uit gegevens die

ten behoeve van dit onderzoek zijn verkregen, kan worden opgemaakt dat per bemiddelbare persoon al snel € 10.000 per jaar wordt besteed aan de bemiddeling naar werk. Dat is een fors bedrag. Gelet op de geringe kans op uitstroom is de vraag dan ook terecht of de kosten van het gemeentelijk reïntegratiebeleid wel opwegen tegen de baten en of het geld niet beter anders besteed kan worden.

Onvoldoende werkgaranties

Volgens de afspraken van het Sociaal Akkoord 2013 moeten er in 2014 en 2015 negenduizend extra 'garantiebanen' beschikbaar komen (zesduizend in het bedrijfsleven en drieduizend bij de overheid), oplopend tot in totaal 125.000 extra banen in 2025 (100.000 in het bedrijfsleven en 25.000 bij de overheid).²⁶ Maar daarmee zullen er niet voldoende banen zijn voor iedereen die wil werken, gelet op het groeiende aantal bijstandsgerechtigden — nu al meer dan 400.000 mensen — en de nieuwe groepen die daarbij komen. Een substantieel deel van de mensen zonder werk zal via het reguliere gemeentelijk reïntegratiebeleid bij reguliere werkgevers moeten worden ondergebracht, met alle beperkingen van dien.

Naar verwachting zullen met name de moeilijk bemiddelbare bijstandsgerechtigden hierdoor achter het net blijven vissen. Ook doordat inmiddels is afgesproken dat jonggehandicapten met arbeidsvermogen en mensen met een WSW-indicatie die op de wachtlijst staan, voorrang krijgen bij de bezetting van de garantiebanen.²⁷ In combinatie met het feit dat het aantal garantiebanen stapsgewijs moet groeien, lopen mensen met een bijstandsuitkering zonder die indicatie een reëel risico om buiten de prijzen te vallen, hoewel er onder hen wel degelijk mensen zijn die, door vergelijkbare beperkingen, evenmin in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. De vraag rijst of dit verschil in behandeling nog wel te rechtvaardigen is.

Garantiebanen verdeeld via Werkbedrijven

Een ander punt van zorg betreft de keuze om de bemiddeling voor de garantiebanen toe te vertrouwen aan de regionale Werkbedrijven.²⁸ Het is daarmee aan hen om een goede match tot stand te brengen tussen de werkzoekenden die voor een garantiebaan kwalificeren en de werkgevers die deze banen ter beschikking stellen.²⁹ Het kabinet heeft bewust gekozen voor deze regionale structuur, enerzijds om recht te doen aan het feit dat bedrijven niet alleen lokaal opereren en anderzijds om de kans te vergroten dat de juiste persoon op de juiste plek terecht komt.

De Participatiewet schrijft voor dat gemeenten binnen de Werkbedrijven moeten samenwerken met andere gemeenten, sociale partners, het UWV en sociale werkvoorzieningsorganisaties, zodat beschikbare netwerken en expertises optimaal kunnen worden benut. Benadrukt wordt daarbij dat het niet de bedoeling is hiermee een nieuwe bureaucratische structuur in het leven te roepen. Gesteld wordt dat het erom gaat een efficiënte en praktische schakel te vormen die de matching vergemakkelijkt en zoveel mogelijk aansluit op al bestaande samenwerkingsverbanden in de 35 arbeidsmarktregio's.

Maar de vraag dringt zich op hoe een verplichte bovenlokale samenwerking zich verhoudt tot de decentralisatie van het reïntegratiebeleid. Destijds is de verantwoordelijkheid daarvoor bewust aan gemeenten toebedeeld omdat zij dicht bij de burger staan en over het algemeen goede banden hebben met bedrijven in de omgeving. Dit maakt hen bij uitstek geschikt om burgers te ondersteunen bij de reïntegratie in het arbeidsproces.³⁰ De regionalisering van het reïntegratiebeleid lijkt hieraan afbreuk te doen. Zo krijgen de Werkbedrijven in de regio de regie over een aantal reïntegratie-instrumenten: behalve dat zij de partij zijn die mag bemiddelen bij de bezetting van de 'garantiebanen', zullen zij ook de werkgeversdienstverlening voor hun

rekening nemen, en op regionaal niveau bepalen welke aanpassingen aan de werkplek nodig zijn en de no-riskpolis op regionaal niveau coördineren.³¹ Het doel hiervan is een eenduidige inzet van bepaalde, op werkgevers gerichte reïntegratie-instrumenten te waarborgen, maar de regiefunctie van gemeenten wordt door deze versnippering beperkt, terwijl de kosten wel voor hun rekening komen.³²

Daar komt bij dat ook bij andere decentralisaties die in 2015 zullen worden doorgevoerd, zoals bij de Jeugdzorg, verplichte samenwerkingsverbanden worden voorgeschreven. De afstemming tussen de verschillende samenwerkingsverbanden is echter niet verzekerd. Onduidelijk is eveneens hoe een goede afstemming tussen de verschillende schaalniveaus wordt gegarandeerd. Ook dat is van essentieel belang nu het regionale schaalniveau waarop arbeidsmarkten functioneren niet samenvalt met bestaande bestuurlijke schaalniveaus; het zit immers tussen het provinciale en gemeentelijke schaalniveau in. Dit kan de regierol van gemeenten belemmeren en bovendien de beoogde integraliteit van de verschillende beleidsterreinen in het sociale domein in gevaar brengen.³³

Quotumplicht

Zorgelijk vinden wij tot slot dat er geen enkele garantie is dat de Werkbedrijven erin zullen slagen om succesvolle koppelingen tot stand te brengen tussen de garantiebanen die werkgevers ter beschikking stellen en de mensen die daarvoor zijn gekwalificeerd. Zoals uit de pilot *Meer werkplekken bij werkgevers* blijkt, is dat geen sinecure.³⁴ Het gaat hier immers om een groep mensen die door hun beperkingen niet zo maar inpasbaar zijn in een reguliere arbeidsorganisatie. Behalve extra zorg, aandacht en werkbegeleiding vergt dit vaak aanpassing van bestaande functies en/of een andere werkverdeling waarvoor draagvlak binnen de organisatie moet worden gekweekt. Tot nu toe zijn werkgevers niet echt bereid geweest om hierin te investeren. Alleen als ze

maximaal worden gefaciliteerd wil dat soms lukken.³⁵

De vraag is in hoeverre een dreigende quotumplicht hierin verandering zal brengen. Aan de ene kant voert die dreiging de druk op om te zorgen voor geschikte werkplekken. Aan de andere kant brengt een plaatsing ook extra kosten mee die niet worden vergoed. Zo moeten werkgevers aan mensen die een garantiebaan gaan bezetten het cao-loon betalen. Bij een loonwaarde die lager is dan het wettelijk minimum worden weliswaar loonkosten subsidies verstrekt, maar die vullen het loon slechts aan tot 70% van het wettelijk minimumloon. Het resterende gat moet door de werkgever worden gedicht. In combinatie met bijkomende organisatorische kosten bestaat hierdoor het gevaar dat werkgevers uiteindelijk afhaken. Kostenbeheersing en een efficiënte bedrijfsvoering staan immers hoog in hun vaandel.

Essentieel is daarom dat het Werkbedrijf voor de garantiebanen kandidaten kan leveren die daarvoor in de ogen van de werkgever echt geschikt zijn. Lukt dat niet dan zal het garantiebanenplan vermoedelijk eerder spanningen en frustraties veroorzaken dan dat het een juiste match oplevert.³⁶ Haken werkgevers daardoor af dan is er een reële kans dat er een boeteregeling komt omdat het afgesproken aantal garantiebanen niet is gehaald. Werkgevers kunnen er dan voor kiezen om het verplichte quotum à raison van € 5000 per niet vervulde werkplek per jaar af te kopen.³⁷ In hoeverre met de garantiebanen daadwerkelijk extra werkgelegenheid kan worden gecreëerd voor kwetsbare groepen, is daarom maar de vraag.

Participatiebanen

De mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen garantiebaan kunnen krijgen, zullen met behulp van het gemeentelijk reïntegratiebeleid aan de slag moeten zien te komen. Door de daarbij gehanteerde prioritering, de geringe financiële armslag van

gemeenten en de beperkte plaatsingsmogelijkheden, zal die weg echter lang niet altijd leiden tot daadwerkelijke, laat staan duurzame plaatsing bij een reguliere werkgever. In de rede ligt dat met name de moeilijk plaatsbare mensen daarom genoeg zullen moeten nemen met alternatieve routes waarbij ze bij wijze van 'tussenstation', op straffe van een korting op de uitkering, met behoud van uitkering aan het werk worden gezet.

De Participatiewet biedt gemeenten verschillende mogelijkheden om nader invulling te geven aan deze alternatieve routes. Zij kunnen moeilijk plaatsbare mensen bijvoorbeeld een 'participatiebaan' aanbieden (art. 10a Participatiewet) of van uitkeringsgerechtigden een maatschappelijk nuttige tegenprestatie vragen voor hun uitkering in de vorm van vrijwilligerswerk (art. 9 lid 1 onder c Participatiewet). Om te voorkomen dat mensen ontmoedigd raken, moet de tegenprestatie die van hen gevraagd wordt ook perspectief bieden op betaald werk. Is daarop na twee jaar nog steeds geen perspectief, dan zou kunnen worden overwogen het vrijwilligerswerk om te zetten in gesubsidieerd werk dat tegen het minimumloon wordt uitgevoerd.³⁸ Verder moet worden voorkomen dat werkgevers arbeidskrachten ontslaan om hetzelfde werk vervolgens te laten uitvoeren door uitkeringsgerechtigden die werken met behoud van uitkering.

Het gevoerde beleid moet immers niet leiden tot verdringing. Het beleidsuitgangspunt luidt dat van verdringing geen sprake is zolang het gaat om additionele, niet-reguliere werkzaamheden of om bestaande werkzaamheden waaraan een aparte invulling is gegeven wat tijd, duur of omvang betreft. Corra e.a. constateren dat gemeenten dit criterium veelal pragmatisch invullen: er is geen sprake van verdringing zolang er voor de functie geen betaalde vacature is.³⁹ Gemeenten erkennen dat dit een grijs gebied is. Zij gaan er echter van uit dat dit gebied mag worden betreden als dit in het belang van de betrokkenen is, bijvoorbeeld omdat deze daarmee nuttige

vaardigheden opdoen. Maar als deze activiteiten langer gaan duren, bergt deze pragmatische invulling wel degelijk het gevaar van verdringing in zich, vooral in sectoren als de zorg en maatschappelijke ondersteuning. De mogelijkheid om van uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie te vragen kan zo uiteindelijk leiden tot een groeiende groep ‘working poor’ die semipermanent werkt met behoud van uitkering en bij wijze van tegenprestatie hand-en-spandiensten uitvoert voor de overheid zonder dat er een reëel perspectief is op doorstroom naar betaald werk.

Met name uitkeringsgerechtigden die moeilijk plaatsbaar zijn, hangt dit lot boven het hoofd. Al met al stevenen we zo af op een tweedeling tussen mensen die wel en mensen die niet beschikken over de juiste competenties en kwalificaties om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de beschikbare functies op de arbeidsmarkt. Dat is geen inclusieve samenleving.

Op naar werk voor iedereen

Het antwoord op de hierboven beschreven ontwikkelingen ligt wat de regering betreft in het stimuleren van duurzame groei. Minister Dijsselbloem pleit in zijn Nassaulezing voor het stimuleren van groei en innovatie in stedelijke regio's en het verder ontwikkelen van de Europese agenda. Echter, de ervaringen uit het verleden laten zien dat vergelijkbaar beleid niet heeft geleid tot een substantiële groei van de werkgelegenheid.⁴⁰ Daarom bepleiten wij een flankerend beleid dat als doel heeft het creëren van extra werkgelegenheid.

De hoeksteen van dit beleid zou inderdaad een inclusieve arbeidsmarkt moeten zijn.⁴¹ Daaraan zou echter een bredere invulling moeten worden gegeven dan aan de garantiebannen uit de Participatiewet. Ons staat een beleid voor ogen waarin is verzekerd dat er ook voor moeilijk plaatsbaren daadwerkelijk arbeidsmogelijkheden zijn. Met de gapende tekorten die straks ontstaan in het onderwijs en de zorgsector moet het creëren van extra

werkgelegenheid niet zo moeilijk zijn – bijvoorbeeld in de thuiszorg en de ouderenzorg. Geschikte werkplekken kunnen ook worden gecreëerd door aan aanbestedingsbeleid van overheden consequent en verplicht de voorwaarde te verbinden dat 5% van de aanbestedingssom wordt omgezet in werkplekken voor kwetsbare groepen. Dit beleid zou ook kunnen worden toegepast bij subsidies, zodat aan iedere structurele (exploitatie)subsidie deze 5%-eis wordt gekoppeld. Ook sociaal ondernemerschap zou meer kunnen worden aangemoedigd.⁴²

Het concept van de ‘inclusieve arbeidsorganisatie’ zou verder kunnen worden beproefd door, op basis van een integrale bedrijfsanalyse, elementaire taken in een bedrijf op te sporen en die taken vervolgens te combineren zodat er nieuwe elementaire functies ontstaan. In het Slotervaartziekenhuis zijn met dit concept positieve ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld door Wajongers in te schakelen bij het opmaken van bedden en het rondbrengen van eten. Deze ervaringen kunnen ter inspiratie dienen voor experimenten bij andere bedrijven of instellingen.⁴³ Ook zou meer kunnen worden geïnvesteerd in verschillende vormen van vrijwilligerswerk en in publiek-private samenwerkingsverbanden, waarbij de gemeente optreedt als werkgever en private bedrijven zorgen voor werk door bepaalde werkzaamheden uit te besteden aan de gemeenten.

Op al deze manieren kan werk worden gecreëerd dat tegen het minimumloon wordt verricht en eventueel projectmatig wordt uitgevoerd. Het is belangrijk verschillende mogelijkheden te vergelijken, te beproeven en van elkaar te leren. Gemeenten zouden het als hun opdracht moeten zien zich hiervoor actief in te zetten. Daarmee zouden zij immers een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan hun taak om de (arbeids)participatie te bevorderen van degenen die kunnen en willen werken.

Het mes kan zo aan diverse kanten snijden: de voordelen van het hebben van werk worden ook bereikbaar voor mensen die nu aan

de kant staan, het aantal werkenden neemt toe zodat we onze sociale voorzieningen betaalbaar kunnen houden en (overheids)werkgevers kunnen gericht invulling geven aan

een sociaal verantwoord ondernemerschap. Al met al lijkt dat ons reden genoeg om de tijd nemen om met deze alternatieve aanpak te experimenteren.

Noten

- 1 De oorspronkelijke afspraken hierover zijn te vinden in de brief die de staatssecretaris SZW op 27 juni 2013 naar de Tweede Kamer stuurde. Kenmerk: 2013-0000085317. De afspraken zijn bijgesteld na het wetgevingsoverleg over de Participatiewet en een aantal voorstellen tot wijziging van de WWB op 16 december 2013. Zie over de bijstelling de brief die de minister van SZW op 3 februari 2014 stuurde aan de Tweede Kamer, referentienummer 2513 AA 22 XA. Zie ook paragraaf 3.3.
- 2 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 161, vierde nota van wijziging, p. 37.
- 3 Iets vergelijkbaars wordt voorgesteld door minister Dijsselbloem in zijn Nassaulezing die hij in Breda hield op 3 juni jl. Dijsselbloem bepleit dat veel meer mensen aan het werk moeten: '[...] ruimte om te groeien [...] zit in de mensen die nu nog langs de kant staan en het aantal uren dat we werken. In het laatste kwartaal van vorig jaar telde ons land 650.000 ingeschreven werklozen. Daarnaast zijn er nog ruim één miljoen mensen die om allerlei persoonlijke redenen niet actief op zoek zijn, maar die wel zouden kunnen werken. Daarbij werken we gemiddeld maar een kleine 1400 uur per jaar [...] daar zit nog een fors potentieel voor de Nederlandse economie verscholen.' Alleen komt Dijsselbloem met meer beperkte beleidsaanbevelin-

- gen.
- 4 Groot, I., de Graaf-Zijl, M. & Hop, J.P. (2007), *Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden*; Mallee, L. (2013), *Gevolgen Participatiewet voor burgers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, december 2013, p. 36.
 - 5 Zie voor het wettelijk kader: art. 10 WWB. Deze regeling blijft gehandhaafd in de Participatiewet: art 7 lid 1 onder a, 7e en art. 10 wetsvoorstel Participatiewet.
 - 6 Mallee, L. (2013), *Gevolgen Participatiewet voor burgers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, december 2013, p. 36.
 - 7 Groot, I., de Graaf-Zijl, M. & Hop, J.P. (2007), *Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden*. De grootste toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten wordt gevonden bij enkele van de moeilijkste groepen nuggers: zonder startkwalificatie, niet-westerse allochtonen, voormalige WAO'ers en tevens bij jongeren.
 - 8 Zie art. 69 WWB; van Berkel, R. (2006), 'The decentralisation of social assistance in The Netherlands', in: *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 26, iss 1/2, pp. 20-31.
 - 9 Mallee, L. (2013), *Gevolgen Participatiewet voor burgers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, december 2013, pp. 46-50.
 - 10 Klosse, S. & Muysken, J. (2013), *Back to Work, gemeentelijk re-integratiebeleid in Limburg vergeleken*, Maastricht, pp. 21-25 (www.maastrichtuniversity.nl/web/Faculties/SBE/The-me/Departments/Economics/Floating_Pages_ECO/CoffFEEurope/BackToWorkOnlyInDutch.htm).
 - 11 De Koning, J.D., Gelderblom, A., Zandvliet, K. & van den Boom, L. (2005), *Effectiviteit van re-integratie. De stand van zaken*, SEOR-onderzoek.
 - 12 Broersma, L., Edzes, A.J.E. & van Dijk, J. (2011), 'The effects of municipal policy strategies on social assistance inflow and outflow in the Netherlands, 1999-2007', in: *Environment and Planning-Part C*, 29/4.
 - 13 'Dreigefect' wil in dit verband zeggen dat als een werkloze met een traject geconfronteerd wordt, de kans dat deze ervoor kiest om zelf werk te vinden wordt vergroot. Het kan ook zijn dat de betrokkene een lager loonbod accepteert om aan het werk te komen en niet het traject in te hoeven (Graversen, B., Van Ours, J. (2008), 'How to help unemployed find jobs quickly; experimental evidence from a mandatory activation program', in: *Journal of Public Economics*, vol. 92 (10-11), pp. 2020-2035.).
 - 14 Klosse, S. & Muysken, J. (2013), *Back to Work, gemeentelijk re-integratiebeleid in Limburg vergeleken*, Maastricht, p. 23.
 - 15 *Ibidem*, pp. 18-19.
 - 16 Blommesteijn, M., Kruis, G. & van Geuns, R. (2012), 'Dutch municipalities and the implementation of social assistance: Making social assistance work', in: *Local Economy*, 27 (5-6), pp. 620-628.
 - 17 Minas, R., Wright S. & van Berkel, R. (2012), 'Decentralization

- and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe', in: *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, iss 5/6, p. 286 – 298; Kok, L. & Houkes, A. (2011), *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken: een literatuurstudie*, Raad voor Werk en Inkomen, 2011, nr. 6.
- 18 Klosse, S. & Muysken, J. (2013), *Back to Work, gemeentelijk re-integratiebeleid in Limburg vergeleken*, Maastricht, pp. 18-19.
- 19 Divosa (2013), *Divosa-monitor 2013: factsheet in- en uitstroom uit de bijstand 2012*.
- 20 Kampen, T. & E. Tonkens (2013), 'Participatiewet is niet zo slecht', in: *de Volkskrant*, 31 december 2013.
- 21 Divosa (2013), *Divosa-monitor 2013: factsheet in- en uitstroom uit de bijstand 2012*.
- 22 SCP/CBS (2012), *Startklaar voor vier jaar; een verkenning van de publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012*.
- 23 Kok, L. & Houkes, A. (2011), *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken: een literatuurstudie*, Raad voor Werk en Inkomen, 2011, nr. 6.
- 24 Marx, I. (2001), 'Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies', in: *International Labour Review*, vol. 140, No. 1.
- 25 De Koning, J.D., Gelderblom, A., Zandvliet, K. & van den Boom, L. (2005), *Effectiviteit van re-integratie. De stand van zaken*, SEOR-onderzoek, 2005.
- 26 Dit zijn de bijgestelde aantallen. Zie daarover de brief die de Minister van SZW op 3 februari 2014 stuurde aan de Tweede Kamer.
- 27 Zie hierover de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 3 februari 2014.
- 28 De Werkbedrijven moeten op 1 januari 2015 operationeel zijn. Gemeenten hebben formeel de eindverantwoordelijkheid maar moeten samenwerken met de sociale partners en andere partijen. Het is ongewis is hoe dit vorm gaat krijgen.
- 29 Wetsvoorstel Invoering Participatiewet, p. 34.
- 30 Werf, van der, A. (2012), 'Wat zijn de motieven van de wetgever om taken op het terrein van de sociale zekerheid bij gemeenten neer te leggen?', in: G.J. Vonk & A. Tollenaar (red.), *Lokale verzorgingsstaat: nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat*, Groningen 2012, pp. 35-48.
- 31 Wetsvoorstel Invoering Participatiewet, p. 47.
- 32 Zie hierover het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van november 2013 over het wetsvoorstel Participatiewet: nr. W12.13.0314/III, punt 5 getiteld 'decentralisatie en samenwerking'. Zie ook het advies van de Raad inzake de derde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen: W04.12.0239/I van 20 december 2012 en de brief van de minister der Staten-Generaal van 19 februari 2013 inzake decentralisaties: kenmerk 2-13-0000108917.
- 33 De afdeling Advisering van de Raad van State wijst hierop in haar advies over het wetsvoorstel Participatiewet: nr. W12.13.0314/III, punt 5 getiteld 'decentralisatie en samenwerking'. Zie hierover ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State inzake de Jeugdwet: W13.13.0096/III van 31 mei 2013.
- 34 *Meer werkplekken bij werkgevers. Eindrapport in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots Werken naar vermogen, pilot 1*, Regioplan, Amsterdam 2013.
- 35 SCP/CBS (2012), *Startklaar voor vier jaar; een verkenning van de publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012*.
- 36 Zie ook Mallee, L. (2013), 'Gevolgen Participatiewet voor burgers', Amsterdam: *Regioplan Beleidsonderzoek*, december 2013.
- 37 Vuuren, van, D.V. & Hoekstra, K., (2013), 'Quotum arbeidsgehandicapten matig effectief', *Me Justice* 21 maart 2013: www.mejustice.nl; Lalive, R., Wuellrich, J. & Zweimüller, J. (2009), *Do financial incentives for firms promote employment for disabled workers?*, CEPR Discussion Paper, nr. 7373.
- 38 F. Kalshoven (2014), *Groeiland: Helder denken over economische bloei in Nederland*, De Argumentenfabriek.
- 39 Zie ook: Corra e.a. (2013), *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie*, Amsterdam: VU, december 2013, p. 37.
- 40 Muysken, J. (2013), *Van Reaganomics tot de Eurocrisis: 30 jaar Maastricht, afscheidsrede*, Maastricht 29 november 2013; F. Kalshoven (2014), *Groeiland: Helder denken over economische bloei in Nederland*, De Argumentenfabriek.
- 41 Dit past tevens bij de in de Grondwet verankerde zorgplicht van de overheid om een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen dat mensen gelijke kansen biedt op een zinvolle en volwaardige arbeidsplaats. Mitchell en Muysken (2008) verbinden hieraan de plicht van de overheid een baangarantie te bieden aan iedereen die wil werken, tegen het minimumloon.
- 42 Gerards, R., Muysken, J. & Welters, R. (2014), 'Active Labour Market Policy by a Profit-Maximizing Firm', in: *British Journal of Industrial Relations*, vol. 52:1, 0007-1080, pp. 136-157.
- 43 Nijhuis, F.L.N. (2011), *Werken naar Vermogen: vermogen om te werken*, oratie, Maastricht 2011, pp. 24-29.

De toekomst van de inlichtingendiensten

De Tweede Kamer spreekt veel te weinig over de uitgangspunten van het inlichtingen- en veiligheidswerk. Onder druk van de media kibbelt men wat over geld of over bevoegdheden van spionnen en gaat dan weer over tot de orde van de dag. Dat is kortzichtig. Het moet niet gaan over wie er afgeluisterd mag worden, maar over toezicht en organisatie.

CONSTANT HIJZEN & ANNE TJEPKEMA

Promovendus en docent (Instituut Geschiedenis, Universiteit Leiden), respectievelijk kolonel KLu b.d. en krijgswetenschapper

Afgelopen december hield een commissie onder leiding van de jurist Stan Dessens de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tegen het licht.¹ Het rapport-Dessens legt bloot hoe onmisbaar een visie op de toegevoegde waarde van de inlichtingen- en veiligheidsinstrumenten in onze democratische rechtstaat is. Maar kabinet, Tweede Kamer en de pers hebben de inhoud van dat rapport gereduceerd tot de vraag of die diensten meer bevoegdheden nodig hebben (een hete aardappel die het kabinet naar het najaar doorschuift). Idealiter had het evaluatierapport tot bezinning en herstructurering van het inlichtingenbestel aangezet. Helaas, in de storm van Snowden is rechtmatigheid de boventoon gaan voeren; voor het brede kader is geen aandacht.

Dat is een gemiste kans. De kabinetsreactie strekte niet verder dan een paar holle frasen waarin de conclusies worden omarmd (nou, vooruit, er worden wat ambtelijke bureaus verplaatst). De Kamer deed ook niet echt haar

best. Maar toen onlangs de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een alarmerend rapport schreef over het gevaar van Nederlandse jongeren die 'op jihad gaan' in Syrië en Irak,² wilde de Kamer plots 'miljoenen extra' voor de AIVD beschikbaar stellen. In reactie hierop reduceerde minister Plasterk de bezuiniging met € 25 mln.

Naar aanleiding van beide rapporten zijn er, naast de vraag waar dat geld precies voor bestemd is, fundamentele vragen te stellen over de taakopvatting van de diensten. Een discussie over grondslagen van een inlichtingenapparaat is echter niet eenvoudig. Ook bestaan er geen eenvoudige oplossingen voor de inrichting van het inlichtingen- en veiligheidsdomein. Maar een samenleving die ieder jaar tegen de driehonderd miljoen euro beschikbaar stelt, moet zich toch ten minste afvragen waar dat goed voor is. Wie dat nalaat zal op den duur met overijverige of overbodige diensten worden geconfronteerd. Om die reden presenteren wij dit discussiestuk. Een

schot voor de boeg voor de probleemanalyse én de oplossingen. We sluiten af met drie concrete aanbevelingen.

Een lange traditie van rapporteurs

Het rapport van de commissie-Dessens vormt voor deze exercitie een prima vertrekpunt. Dessens begon in februari 2013 met als opdracht: stel vast of de wet heeft gebracht wat de wetgever ermee beoogde, of de wet voor de taakuitoefening van de diensten een werkbaar instrument is gebleken en welke 'knel- en aandachtspunten' in de 'toepassingspraktijk' bestaan met daarbij 'bijzondere aandacht' voor de bevoegdheden in de digitale praktijk.

Die vragen klinken allemaal actueel, maar in historisch perspectief blijken ze allesbehalve nieuw. De commissie-Dessens staat in een traditie van commissies die het domein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben onderzocht. Het is opvallend hoezeer voorgangers van Dessens, waaronder de commissies Wijnveldt (1948), Havermans (2004) en Davids (2010) overeenkomstige onderwerpen aan de orde hebben gesteld. Hun vragen gingen altijd over de precieze activiteiten van de diensten, de opbrengsten daarvan en de waardering ervoor, vorm en inhoud van inlichtingenrapportages, de rechtmatigheid van het optreden van de diensten, hun democratische inbedding, de aansturing (wie vertelt ze wat ze moeten doen?), de aard van dreigingen en de noodzaak om daar wat tegen te doen alsmede de eisen te stellen aan (inter)nationale samenwerking.

Hoewel de conclusies van Dessens vooral zijn toegeschreven naar het advies dat enerzijds de bevoegdheidsuitbreiding noodzakelijk is en anderzijds het bijbehorende toezicht op de uitoefening van die bijzondere bevoegdheden versterkt moet worden, heeft de commissie in de hoofdstukken over sturing en toezicht, bijzondere bevoegdheden van de diensten (denk aan telefoontaps en agentenoperaties), samenwerking en de zogeheten 'overige waarborgen', veel klassieke vraagstukken aan de orde gesteld.

Wie geeft de opdrachten?

Neem de kwestie van de aansturing en de coördinatie van de diensten. Een belangrijke vraag is wie hun vertelt wat ze moeten doen. Enerzijds is zo'n geheime dienst namelijk een zaak van de minister, maar anderzijds moet de inlichtingengemeenschap van toegevoegde waarde zijn voor het kabinetsbeleid als geheel. Maar hoe zorg je als kabinet voor duidelijke instructies aan de inlichtingengemeenschap, terwijl je tevens de ministeriële zeggenschap respecteert in een sterk verbrokkeld departementaal landschap met een premier als *primus inter pares*?

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken was de veiligheidsdienst doorgaans sterk afhankelijk van de mate waarin een minister geïnteresseerd was. Bij het ontbreken van interesse kon een dienst grotendeels zelf bepalen welke prioriteiten er waren en welk beleid werd gevolgd, laat staan dat het beleid van de verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten werd afgestemd. De in 1956 voor het eerst aangestelde coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Floor Kist, sprak van 'ongeremde concurrentie, een elkaar afsnoepen van nieuwtjes' en 'een weigering elkaar mededelingen te doen'.³ In zo'n wereld was het lastig tot eenheid van beleid te komen.

Ook de commissie-Dessens heeft op het gebied van aansturing en coördinatie problemen geconstateerd. Zo blijkt de AIVD zonder overleg met de afnemers van hun producten de jaarplannen en prioriteiten voor het komende jaar op te stellen. Ook kent het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geen ambtelijke staf die voor de integratie van inlichtingen en veiligheid in het bredere beleid van de minister zorgt.

Het coördinatievraagstuk is nog ingewikkelder, schrijft Dessens — hoofdzakelijk op basis van een eerder geschreven rapport (van Cyrille Fijnaut).⁴ Een 'zwakke' coördinator betekent een klein politiek afbreukrisico en erkenning van de ministeriële verantwoorde-

lijkheid voor het optreden van de eigen diensten. Geen operationele bemoeienis dus. Maar dan komt er niet veel van coördineren terecht. Een 'sterke' coördinator loopt echter het risico vast te lopen in een bureaucratisch mijnenveld. Zo wordt de kloof tussen kabinet en inlichtingengemeenschap nooit kleiner.

Hoe controleren we geheime diensten?

Het toezicht vormt een ander elementair vraagstuk dat met het bestaan van de diensten is verbonden. Sinds de oprichting van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tussen 1945 en 1949 is geworsteld met de vraag hoe gewaarborgd kan worden dat deze diensten, die zich bij uitstek in de marges van de rechtsstaat begeven, aan de goede kant van de grens blijven. Maar hoe controleer je diensten die hun kennis en methodes geheim moeten houden?

Sinds PvdA'er Jaap Burger in 1952 de oprichting van de Vaste Kamercommissie voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) afdwong, de voorloper van de huidige commissie van fractievoorzitters, bestaat er parlementair toezicht. Veel later werden nieuwe democratische waarborgen toegevoegd, zoals het openbare jaarverslag vanaf 1992. Academics publiceerden boeken en artikelen over de diensten. In de jaren negentig werd het archief van het Bureau Nationale Veiligheid aan het Nationaal Archief overgedragen. In 2002 kwam daar de Commissie van Toezicht (CTIVD) bij, die de rechtmatigheid van het optreden van de beide diensten beoordeelt.

Een ideaal stelsel is er niet. Ook Dessens constateert verschillende hiaten in de interne en externe toezichtspraktijk. Ten eerste ontbeert het ministerie van BZK adequate 'checks and balances' inzake de toestemmingsverlening voor bijzondere bevoegdheden. Niemand kijkt over de schouder van minister Plasterk mee naar de verzoeken voor het inzetten van 'bijzondere bevoegdheden' van de AIVD (zoals het opzetten van een agentenoperatie, het plaatsen van een telefoontap of het onderscheppen en analyseren van iemands

internetverkeer) die hij doorgaans op basis van samenvattingen beoordeelt.

Een tweede zwakke punt in het toezicht constateert Dessens in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD), in de media steevast de commissie-Stiekem genoemd. De fractievoorzitters die in deze commissie de parlementaire controle op de AIVD en MIVD moeten uitoefenen blijken niet of nauwelijks over operaties te spreken; discussies worden slechts op algemene beleidslijnen gevoerd. Probleem is dat de drukbezette fractievoorzitters weinig tijd hebben om stukken te lezen en vergaderingen voor te bereiden.

Het derde punt betreft de 'overige waarborgen': inzageverzoeken, klachten en archiefoverdracht. Het is moeilijk om als leek een inzageverzoek in te dienen, want de diensten schijnen ter vermijding van een hoge werklast een nogal juridische benadering te kiezen voor de afhandeling daarvan. Lees: wie zijn verzoek niet juridisch correct en duidelijk genoeg formuleert, kan worden afgescheept. De klachtenprocedure is verwarrend en daarin treden de diensten formalistisch op. Ze zouden een welwillender houding moeten aannemen en ook informeel met klagers tot een vergelijk moeten komen. De archiefoverdracht bestaat alleen op papier. Heikel punt is de overdracht van agentendossiers (met daarin gegevens van de bronnen), waarover het kabinet nu heeft besloten die niet te willen overdragen. Daardoor kan nu eindelijk aan archiefselectie en -overdracht worden begonnen; een belangrijk element van transparantie.

Geen quick fixes

Terwijl het om nogal fundamentele problemen gaat waarvoor geen 'quick fixes' te bedenken zijn, kwalificeert de commissie-Dessens de aansturings- en toezichtsvraagstukken als 'knel- en aandachtspunten in de toepassingspraktijk'. Het zijn maar woorden, maar ze zijn tekenend voor de oplossingsrichtingen die de commissie schetst: een beetje ondersteuning

extra hier en daar, de coördinatietaak opsplitsen en een leidraad op de website voor inzageverzoeken.

Oplossingen van deze orde nemen weliswaar enkele voorliggende ongemakken weg, maar vertrekken niet vanuit een dieperliggende probleemverkenning. De bestaande structuren en politiek-bestuurlijke haalbaarheid zijn leidend, maar de commissie laat na de vragen te adresseren die aan de gesignaleerde problemen ten grondslag liggen. Wat leveren inlichtingen- en veiligheidsdiensten precies op en wie moet daar iets mee doen, met andere woorden: wat is hun belangrijkste toegevoegde waarde? Hoe geef je vorm aan de taakopdracht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en zorg je ervoor dat zij relevante inlichtingen aanleveren? En welke waarden vinden we als politiek en maatschappij van het grootste belang: transparantie, rechtmatigheid van het optreden van de diensten, de billijkheid van hun handelingen of de mate van efficiënt organiseren?

Wie iets wil beslissen over aansturing, coördinatie, bevoegdheden en toezicht en controle zal eerst antwoord moeten geven op dit type vragen. Als voorzet voor een discussie over de waarden, fundamenteën en inrichting van de Nederlandse inlichtingengemeenschap, presenteren wij alvast drie aanbevelingen, die volgens ons een aanzienlijke verbetering betekenen van de inrichting en het toezicht.

Aanbeveling 1: Knip de diensten op!

Inlichtingen en veiligheid verschillen met elkaar niet alleen sterk van karakter, maar ook in geografische interesse. Waar inlichtingenlieden de randen van het mogelijke opzoeken, zijn hun veiligheidscollega's geneigd risico's te vermijden, beide in het belang van de staat. Veiligheid is vooral een binnenlandse aangelegenheid om de samenleving tegen grote dreigingen te beschermen, terwijl inlichtingen zich richt op ontwikkelingen in het buitenland die van invloed zijn op de Nederlandse belangen.

Hieruit volgt dat er weinig overlap is in de attitude van het personeel van deze domeinen. Daarom separeren alle grote landen inlichtingendiensten van veiligheidsdiensten, zoals bijvoorbeeld MI-5 en MI-6 in Groot-Brittannië. Kleine landen hebben meestal alleen een veiligheidsdienst. Nederland neemt een tussenpositie in met twee ogenschijnlijk hybride diensten, een algemene en een militaire, oftewel de AIVD en MIVD. De eerste heeft een grote autonomie en valt onder BZK, de tweede is ingebed in Defensie en wordt aangestuurd door de secretaris-generaal. In de praktijk is de AIVD vooral een veiligheidsdienst en de MIVD primair een inlichtingendienst. Juist de schijn van beide disciplines in één dienst levert complicaties op.

De AIVD is in feite de oude BVD, met een kleine kern aan inlichtingenpersoneel. De MIVD vervult de natuurlijke behoefte van de krijgsmacht aan inlichtingen, zoals nu bijvoorbeeld de missie in Mali, die overigens een inlichtingenmissie is, maar Defensie is als uitvoerend ministerie ook betrokken bij de behoefte van Buitenlandse Zaken op dit terrein. De dienst heeft een redelijk grote afdeling contra-inlichtingen en veiligheid, die onder meer (bedrijfs)spionage tegengaat en de krijgsmacht beveiligd. Ons voorstel is dat deze afdeling naar de AIVD verhuist en dat de laatste zijn inlichtingencapaciteit bij de MIVD onderbrengt.

De voordelen hiervan zijn velerlei. Nu kunnen de diensten alleen via politieke druk ertoe worden gebracht samen te werken. De vier afdelingen waarin deze samenwerking is belegd, zijn lastig aan te sturen en kennen grote verschillen in rechtspositie, bedrijfscultuur, werkwijze en informatiesystemen. Het zijn stuk voor stuk afgedwongen compromissen met als gevolg een suboptimale output. Een land als Pakistan bijvoorbeeld is vanuit de Nederlandse inlichtingenoptiek opgeknipt in twee regio's, elk toegewezen aan een dienst. Buitenlandse diensten moeten vaak eerst uitzoeken of ze bij de AIVD of bij de MIVD moeten aankloppen.

Er blijven dan nog wel enkele losse eindjes over, zoals wie de Nationale Sigint Organisatie (NSO, de af luister dienst) onder be heer krij gt. Beide dien sten heb ben daar een belang, maar de doorslag moet heb ben dat het werkterrein van de NSO voornamelijk in het buitenland ligt, dus de MIVD. Wat voor Sigint ('signals intelligence') geldt, geldt evenzeer voor cyberoperaties. Beide onderwerpen zijn ondergebracht in één van de vier genoemde afdelingen. Er moeten sowieso loopbruggen tussen AIVD en MIVD in stand blijven om belangrijke bouwstenen in elkaars informatievoorziening aan te leveren. Dat gebeurt ook tussen MI-5 die bijvoorbeeld periodiek concrete inlichtingenbehoef ten bij MI-6 neerlegt.

Conflicten over inlichtingendiensten worden vaak beslist door handig bureaucratisch manoeuvreren

Welke nadelen heeft het opknippen van de dien sten langs functionele lijnen? Is het wel juist om een nationale inlichtingendienst bij Defensie te beleggen? Dat is een ministerie waar geheimhouding niet wordt gemedan, zou dan een extra dosis geheimhouding de zo gewenste transparantie niet blokkeren? Het antwoord is tweemaal. De MIVD geniet nu al binnen Defensie een betere aansturing en controle dan de AIVD binnen BZK. Bovendien kent Defensie allerlei nationale taken, zoals die van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht, de luchtverkeersleiding en de rampenbestrijding. Wel zou het wijs zijn binnen zo'n inlichtingendienst een militair deel van een algemeen deel te scheiden. Het militaire deel is verbonden met de operaties van de krijgsmacht delen. Het algemene deel zou de al lopende dienstverlening aan Buitenlandse Zaken kunnen uitbreiden tot Economische

Zaken en andere politieke behoeftestellers die graag op de hoogte zijn van wat er in andere hoofdsteden wordt bekookstoofd. Belangrijk is dat het inlichtingenressort onder eenhoofdige leiding functioneert. Met het onderbrengen van militaire afdelingen of eenheden bij externe instanties heeft Defensie ruime ervaring.

Aanbeveling 2: Beleg de coördinatie bij de Nationaal Coördinator

Onze tweede aanbeveling ligt op het vlak van de aansturing en coördinatie. De Nederlandse overheid is relatief plat: er heerst zo goed als geen hiërarchie tussen de ministeries die belast zijn met de aansturing van de dien sten. Conflicten worden vaak niet op basis van argumenten beslist, maar op grond van handigheid in het bureaucratisch manoeuvreren. Om te voorkomen dat de dien sten bij slepende kwesties patstellingen creëren moet er een arbiter zijn. Deze rol zou bij de minister-president kunnen liggen, maar het grote nadeel daarvan is het afbreukrisico verbonden aan diens positie; iets wat Dessens in navolging van vele anderen ook heeft opgemerkt. Nu is er naast de dien sten nog een derde orgaan dat zich op contraterrorisme en veiligheid richt, aan beleidsvertaling doet en de rol van kenniscentrum vervult. De Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) is een soort 'centre of excellence' dat niet zelfstandig de zogenoemde inlichtingencyclus beheerst, maar wel wordt gevoed door de twee dien sten. De NCTV is dus geknipt voor een rol als coördinator op inlichtingen- en veiligheidsgebied.

De NCTV moet zich dan ook gaan bezighouden met het zogeheten Aanwijzingsbesluit, tot voor kort alleen buitenland maar nu ook binnenland. Naast beleidsvertaling moet de NCTV dan ook beleidsvoorbereiding doen. Dat maakt de coördinatorrol, die nu bij Algemene Zaken ligt, overbodig en verlaagt het genoemde afbreukrisico. Nu al kijkt de NCTV naar ontwikkelingen in regio's die buiten het

zicht liggen van de andere diensten, maar die vaak wel Nederlandse vitale belangen raken, een rol meer op afstand dus. Nu al fungeert de NCTV als kenniscentrum en dat zou deze ook namens de twee grote diensten kunnen doen, zoals in de evaluatie en/of certificatie van de vakopleidingen en de universitaire opleidingen. Deze zijn nu bij diverse instellingen ondergebracht of een initiatief van universiteiten, zonder enige samenhang of kwaliteitscontrole. De meeste analisten worden 'on the job' getraind, een moeizame en kwalitatief ondermaatse wijze van opleiden. Een bijkomend voordeel van de positie van de NCTV is dat deze deel uitmaakt van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het derde ministerie op dit terrein. Logisch is dan dat de NCTV de rol van arbiter, beleidsvertaler en beleidsvoorbereider op zich neemt. De hiërarchie tussen de ministeries verandert nauwelijks, maar de onderlinge verantwoordelijkheden liggen beter vast.

Het nadeel van deze aanbeveling is dat de diensten tot dusver een coördinator of arbiter niet wilden accepteren; vooral bij de AIVD bestond grote weerstand tegen alles wat naar ambtelijke concurrentie zweemde. Geleidelijk verandert dit beeld: in een recente persconferentie over terugkerende jihadisten traden de chefs van de NCTV en de AIVD gezamenlijk op.

Aanbeveling 3: Pas het toezicht aan

Voor het toezicht bestaat geen ideaal stelsel. Opvallend is dat het in Nederland de laatste jaren vooral om de rechtmatigheid van het optreden gaat – namelijk de vraag of de diensten hun bijzondere bevoegdheden wel volgens de letter van de wet inzetten. Op dit gebied is de CTIVD bevoegd. Die rechtmatigheidsvraag is van belang, maar toezicht kent nog meer aspecten, zoals doelmatigheid en parlementair toezicht. Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn met elkaar vervlochten, constateert Dessens. *Ad absurdum* gereedeneerd: als je niets doet en geen vuile handen maakt, ben je 100% rechtmatig bezig. Maar

doelmatigheid wordt in de praktijk niet besproken en dat maakt het toezicht onevenwichtig. Dit zou beter in balans raken als andere disciplines dan de juridische in de CTIVD werden gehonoreerd. Expertise op het gebied van inlichtingen en veiligheid plus informatietechnologie is daar merkwaardig genoeg afwezig.

De controle op doelmatigheid ligt nu bij de ministeries zelf en de Algemene Rekenkamer, die alleen achteraf vaststelt. Er bestaan drie soorten doelmatigheid: de output van een dienst (kwalitatief en kwantitatief), het voorkomen van duplicaties tussen de diensten onderling en de samenwerking met buitenlandse diensten. Alleen het laatste aspect geniet nu de belangstelling van de politiek. Het vermijden van duplicaties is met een scheiding tussen een inlichtingendienst en een veiligheidsdienst geregeld. Blijft over de eerste soort, die bij uitstek een ministeriële verantwoordelijkheid wordt geacht. Juist daar zou de CTIVD ook normen kunnen stellen die vooraf gelden, maar dan moet je wel deskundig zijn.

Ook de parlementaire controle kan beter. Het probleem is hier dat de Tweede Kamer kiest voor een constructie van gedelegeerd vertrouwen: via de fractievoorzitters. Door zijn huidige bezetting kan de CIVD geen echte controle uitoefenen. CIVD-bijeenkomsten zijn nu krampachtig geheim, wat een dilemma oplevert tussen controle en staatsveiligheid. De aanwijzing van fractiespecialisten zou in elk geval meer inhoudelijke betrokkenheid opleveren, zoals ook Dessens signaleert.

Fractiespecialisten kunnen het zich, beter dan fractievoorzitters, veroorloven opgeleid te worden in de basisbeginselen van het I&V-werk, bijvoorbeeld bij de NCTV. Ook verdient de CIVD een betere ondersteuning dan een enkele griffier, liefst een (kleine) staf met een directe link naar de CTIVD. Zo'n staf kan ook (samen met de diensten) het aantal geheime documenten minimaliseren. In het verlengde hiervan lijkt een rol weggelegd voor het Nationaal Archief, waar gederubriceerd materiaal

zo snel mogelijk moet worden ondergebracht. Dat bevordert de geschiedschrijving en daarvoor de maatschappelijke en wetenschappelijke inbedding van de diensten. Waarom verminderde geheimhouding goed is bleek onlangs bij de Noorse dienst. Meteen na het bekend worden van een enorm aantal aftappingen, zoals in de openbaarheid gebracht door Snowden, constateerde die dienst dat hij zelf inbreuk had gepleegd en niet de Amerikanen. Bij ons lag de zaak vast op geheime informatie aan de Kamer, waarmee de deur op slot werd gezet.

Kortom, de parlementaire controle wordt bevorderd door de deskundigheid op te voeren en de geheimhouding te minimaliseren. Dat komt ook de doelmatigheid waar de Kamer weleens op heeft gehamerd, ten goede. Verder zou de band tussen CIVD en CTIVD steviger worden door de toezichthouders door de CIVD te laten benoemen en niet via een uiterst complexe procedure met inschakeling van de Raad van State. Staatsrechtelijk is daar niets op tegen.

Geen aanscherping bevoegdheden, maar beter organiseren

Met deze drie aanbevelingen proberen wij de aandacht te verleggen van een op bevoegdheden gerichte discussie naar de totstandkoming van een gezondere organisatie. Door over structuurwijzigingen te delibereren, worden we gedwongen om ook op een fundamenteel niveau na te denken over de publieke en

politieke verwachtingen ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In opmars naar een wetswijziging, komend najaar, moet die discussie gevoerd worden.

De nieuwe wet dient de doelstellingen van de diensten en hun globale organisatie te regelen vanuit een integrale kijk op nut en noodzaak van het inlichtingenbestel.

In de nieuwe wet moet ook de bevoegdheidskwestie omtrent kabelintercepties worden geregeld. Aangezien tegenwoordig 90% van de communicatie via de kabel loopt – dat was maar enkele procenten bij het in werking treden van de oude wet in 2002 en nog veel minder in 1995 toen de voorbereiding begon – lijkt een bevoegdheidsuitbreiding in combinatie met adequaat toezicht achteraf op de uitoefening hiervan een voor de hand liggende keuze. Gerichte kabelintercepties zijn al toegestaan, voor ongerichte intercepties gelden overtuigende argumenten zoals een sterke positie tegenover buitenlandse diensten en een beter inzicht in de communicatiestromen. Gegeven de toenemende intensiteit van de dreigingen lijkt het ons niet moeilijk voor een bewindsman om de Kamer hierin mee te krijgen. Een opvolger van de WIV 2002 mag vooral niet technologiespecifiek zijn, zoals bijvoorbeeld de Grondwet in artikel 13 gedaateerde rechten als het briefgeheim en het telegraafgeheim regelt.

Ons pleidooi komt erop neer dat wij geen heil zien in een aanscherping van de bevoegdheden van de diensten, maar in een betere organisatie en opener communicatie.

Noten

- 1 'Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen', september 2013.
- 2 AIVD, 'Transformatie van het jihadisme in Nederland: Zwermodynamiek en nieuwe slagkracht', Zoetermeer 2014.
- 3 Nationaal Archief, Den Haag, Archieven van de Ministeries van Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk, het Kabinet van de Minister-President en Algemene Zaken, 2.03.01, inv.nr. 1840, Tekst van en stukken betreffende een inleiding van de Coördinator F.J. Kist over 'Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en hun coördinatie in het Nederlandse staatsbestel'.
- 4 Em. prof. dr. Cyrille Fijnaut, 'Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel: de vertrekpunten en uitkomsten van een gespreksronde', Den Haag 2012.

Oekraïne: meer continuïteit dan verandering

Ondanks de recente opstand tegen de vorige president en ondanks allerlei goedbedoelde bemoeienissen van Europese politici tijdens de volksopstand heerst in Oekraïne nog altijd een kliek van oligarchen.

HANS OVERSLOOT

UD Politicologie bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

Op 25 mei 2014 is Дмитро Порошенко tot president van Oekraïne gekozen. De vervroegde verkiezingen die hieraan voorafgingen waren het resultaat van een volksopstand in Kiev, waardoor de vorige president Viktor Janoekovitsj het veld had moeten ruimen. Die volksopstand werd door politici in het Westen – ook in Nederland – geïnterpreteerd als uitdrukking van de wens van de Oekraïners om bij het Westen te horen.

Viktor Janoekovitsj was een boef. Hij gebruikte zijn ambt om miljarden te stelen – geen grivna's, maar dollars en euro's.¹ Hij was al een boef in de Sovjet-tijd (dat waren nog jeugdzones kun je misschien zeggen), maar hij was dat zeker ook in de maanden waarin hij als president van Oekraïne onderhandelde met de Europese Unie over de condities van een verdrag.

Een van de redenen van Janoekovitsj' zwakte is geweest dat hij in toenemende mate moeite had zijn eigen partij ('Partija regionov', Partij van de regio's) en de parlementsleden van zijn eigen fractie in het Oekraïense parlement – de 'Verkhovna Rada' – te disciplineren; en dat kwam ook door zijn mateloze inhagelijheid. Maar 'wij' hebben tot november 2013

volstrekt geen moeite gehad om met hem te onderhandelen. Toen 'wij' met Janoekovitsj onderhandelden in de zomer van 2013, waren we nog vol goede hoop. We zouden binnenkort de economische ruimte voor onze ondernemers groter zien worden. VNO-NCW wees op de mogelijkheden die deze uitbreiding van 'ons' handelsgebied zou bieden, vooral, maar niet alleen, voor onze ondernemers in de agribusiness.² En toen keerde Janoekovitsj zich van ons af, en sloot hij een overeenkomst met Rusland. De Oekraïense staat had acute financiële nood. Rusland was, anders dan wij toen, wel bereid op korte termijn met \$ 15 mrd over de brug te komen, onder meer door de Oekraïense staatsschuld te financieren en door een speciaal tarief te rekenen voor te leveren gas.

De val van Janoekovitsj

Het straatprotest tegen Janoekovitsj' 'wending naar het Oosten' heeft hem uiteindelijk ten val gebracht, *nadat* hij – na bemiddeling van onder meer de ministers van buitenlandse zaken van Duitsland en van Frankrijk – de belangrijkste eisen had ingewilligd van de demonstranten/opstandelingen/revolutionairen die

zich hadden verzameld op het Onafhankelijkheidsplein (Maidan Nezaleznosti) en op de Chresjatik (de hoofdstraat van Kiev). De geëiste vervroegde presidentsverkiezingen zouden er komen, de geëiste grondwetswijzigingen ook.

De 'Pravi sektor' ('rechtse sector'), die de fanatiekste Oekraïense nationalistenging met dit onderhandelingsresultaat niet akkoord. Het waren de militanten van deze rechtse sector die in paramilitaire organisaties de orde onder de opstandelingen bewaakten en die de harde kern van het verzet tegen de staatsordetroepen hadden gevormd.³ Zij eisten Janoekovitsj's *onmiddellijke* vertrek, zonder te wachten op vervroegde verkiezingen. En 'wij' — althans leidende politici in West-Europa — hadden daar alle begrip voor.

Een deel van de opstandelingen/(contra-)revolutionairen in het oosten van Oekraïne, in Loehansk/Loegansk, Slovjansk/Slavjansk en elders, bediende zich vervolgens van soortgelijke methoden, maar zij waren slechter voorbereid dan de Pravi sektor en hun optreden scheen ongeregelder. (Het is moeilijk neutraal te blijven, want de Oekraïense of Russische spelling van een stad kan je sympathie al verdragen; en de 'opstandelingen' in de oostelijke provincies 'revolutionairen' of juist 'contrarevolutionairen' noemen natuurlijk ook.)

Ook binnen de Partija regionov verloor Janoekovitsj steun. De grote man achter de partij is Rinat Achmetov, de baas van een groot deel van het industriegebied in het oosten van Oekraïne dat bekendstaat als de Donbass. Als oprichter en eigenaar van ondernemingsorganisatie System Capital Management, met het hoofdkwartier in Donetsk, is Achmetov goed voor een vermogen van tussen de \$ 10 mrd en \$ 20 mrd. Hij heeft belangen in onder andere de mijnbouw, metaalindustrie, bancaire sector, telecommunicatie, media, handelsbedrijven en energiebedrijven. En hij is eigenaar van Shakhtar (Donetsk), zo'n voetbalclub die volgens René van der Gijp niets voorstelt, maar die dit jaar wel weer — voor de vijfde achtereenvolgende maal — landskampioen is gewor-

den en in 2009 trouwens winnaar was van de UEFA-Cup. Het verhaal gaat — van hem hoor je zelden iets direct — dat Rinat Achmetov zeer ontevreden was over Janoekovitsj' optreden als president. Achmetov had de Partija regionov en Janoekovitsj mede geholpen om daar met zijn eigen bedrijven beter van te worden — niet om te moeten aanzien dat Janoekovitsj en zijn gezinsleden zelf de melk afroemden. Janoekovitsj vergat aan wie hij zijn succes te danken had. Dat hij nam was vanzelfsprekend, maar hij nam te veel.

Janoekovitsj werd niet afgestraft omdat zijn politiek machiavellistisch was, maar omdat zijn machiavellisme onsuccesvol was

Viktor Janoekovitsj is uiteindelijk ten onder gegaan omdat hij zich niet aan de hem toebedachte rol heeft gehouden: hij was voorman van een politieke organisatie, maar heeft te veel aan zichzelf gedacht, hij was *cliënt*, maar wilde *patroon* worden, evenknie van de grootsten der oligarchen. En hij heeft in eigen gelederen steun verloren omdat hij niet in staat bleek de orde te handhaven, of in ieder geval te herstellen. Hij verloor bij zijn eigen mensen steun niet omdat hij, na de prijs voor Rusland te hebben opgevoerd door steun te zoeken bij het Westen, uiteindelijk (maar voorlopig) toch voor Rusland koos — daar was niets mis mee, dat was politiek volgens een bekend patroon — maar omdat hij door zijn 'wending' naar Rusland feitelijke *onrust* had veroorzaakt en hij er niet in slaagde om de straten schoon te krijgen om van die concessies van Rusland feitelijk te profiteren.

De wending van Janoekovitsj was vooral schokkend omdat deze zo abrupt was. De wen-

ding zelf was niet bijzonder als je kijkt naar de Oekraïense buitenlandse politiek over een wat langere periode. Een vast onderdeel daarvan is sinds de statelijke zelfstandigheid van het land altijd geweest te proberen de positie van het land 'aan de rand' van West en Oost uit te baten. Kom ons tegemoet, o Westen, want anders moeten wij ons wel naar het Oosten keren voor 'hulp'. Geef ons een goede deal, Rusland, anders moeten wij ons wel afhankelijk maken van Amerika en Europa. Probleem voor zijn eigen aanhang was niet dat Janoekovitsj' politiek machiavellistisch was, maar dat zijn machiavellisme onsuccesvol was.

De macht van het zakengeld

Van Rinat Achmetov hoorde men tot midden mei intussen niets. Hij was nog onzichtbaarder dan gewoonlijk. Toen hij lid was van het parlement was hij evenmin veel te zien geweest; hij was aanwezig bij zijn eigen inauguratie, en dat was het wel zo'n beetje. Kennelijk wachtte hij af om zaken te kunnen doen met degene die als winnaar uit de chaos tevoorschijn kwam. Midden mei keerde hij zich tegen de 'Volksrepubliek Donetsk' en hun bendes,⁴ omdat hij daar last van had en omdat Rusland minder happig leek op aansluiting van die 'Republiek' bij Rusland dan aanvaankelijk het geval leek, en hij voor herstel van de orde kon pleiten zonder Rusland te schofferen. De onrust in de regio waar hij de meeste van zijn bezittingen heeft, was slecht voor de verdiensten.

Achmetov was en is mogelijk nog steeds de grote financier van de Partija regionov, die zijn steun vond en vindt in de Russischspreekende delen van Oekraïne. Maar hij heeft voor zijn zaken belang bij zowel goede verhoudingen met Rusland als exportmogelijkheden naar het Westen. Als 'zijn' gebied bij Rusland zou worden getrokken, zouden zijn bedrijven weleens door Russische zakenlieden/oligarchen kunnen worden opgevreten, of verliest hij zijn exportmogelijkheden naar het Westen.

Achmetovs belangrijkste bijdrage aan het behoud van de goede orde in 'zijn' regio was tot mei dat hij zijn mensen aan het werk hield, en hij het hun verbood mee te doen met de revolte tegen Kiev. Midden mei dus koos hij voor een actievere rol. Hij liet weten met zijn eigen bewakingsorganisatie de politie te zullen helpen de orde te handhaven. Daarmee liet hij de lokale politie ook geen keuze: die konden niet meer tegen 'Kiev' kiezen, want tegen Achmetov kan daar niemand op. Een deel van de parlementaire fractie van de Partija regionov had de huik al eerder naar de wind gehangen. Achmetov liet presidentskandidaat Dmitro Porosjenko vóór 25 mei weten: neem goede nota, ik ben je vijand niet. Zo voorkwam hij mogelijk een coalitie van Porosjenko met Igor Kolomojski tegen hem. Kolomojski is in het oosten van Oekraïne Achmetovs belangrijkste zakelijke – en dus politieke – concurrent.

De Oranjerevolutie en de desillusie na Viktor Joesjtsjenko en Julia Timosjenko

Presidenten van Oekraïne hebben hun steun afwisselend op de 'linkeroever' (in het oosten van Oekraïne) of op de 'rechteroever' (in het westen) van de Dnjepr/Dnipro gevonden. Viktor Janoekovitsj kon in 2004 een gooi doen naar het presidentschap met steun eerst en vooral uit het oosten en zuiden van Oekraïne, het Russischtalige deel, met de Partija regionov als 'electoraal apparaat'. Janoekovitsj won, of gaf zich als winnaar uit, maar de uitslag van de presidentsverkiezingen werd betwist. Na wat de Oranjerevolutie is gaan heten (ook toen, in 2004, met langdurige, massale protesten op Maidan en Chresjatiek), werd bij herstemming op 26 december 2004 Viktor Janoekovitsj gepasseerd door Viktor Joesjtsjenko.

President Viktor Joesjtsjenko benoemde Julia Timosjenko, dat andere gezicht van de Oranjerevolutie, óók met een Oekraïens-nationalistisch ticket, tot premier. De Oranjerevolutie werd ook bij ons, in West-Europa, gevierd

als een triomf van de democratie. De Oranje-protestbeweging trok destijds echter ook medestanders uit het oostelijke deel van Oekraïne en genoot de sympathie van mensen die weliswaar van een fel Oekraïnisatie-beleid niets moesten hebben, maar die evenmin wilden leven onder een Russischtalige hork die moeite had met eerlijk tellen; als het trouwens al Russisch mocht heten, de taal die Janoekovitsj sprak.

De Oranjerevolutie bood politici in Oekraïne de kans om van het land iets te maken, om de staatkundige eenheid te bewaren, en ook voor de Russischtaligen in Zuid- en Oost-Oekraïne een aantrekkelijk alternatief te bieden boven ‘terugkeer’ naar Rusland. Etnische Russen en Russischtaligen waren ooit in grote meerderheid uitgesproken voorstander van een zelfstandig, soeverein Oekraïne waarvan ook zij deel zouden uitmaken. De Russischtaligen hadden in december 1991 in het referendum over de soevereiniteitsvraag van Oekraïne in meerderheid vóór afscheiding van de Sovjet-Unie gestemd.⁵ Bij ‘Moskou’ blijven hield immers de dreiging in dat neostalinisten het roer zouden overnemen. De coup van augustus 1991 was weliswaar mislukt, maar los van Moskou liep men het risico op een nieuwe coup in elk geval niet meer.

In de daaropvolgende jaren was onder etnische Russen het verlangen naar ‘hereniging’ in de Russische Federatie ook niet hevig, omdat het in Rusland economisch slecht ging, maar vooral omdat je zoon in Rusland kon worden opgeroepen om in Tsjetsjenië of een andere negorij te gaan vechten, met het risico te sneuvelen of invalide te geraken. Waarvoor? Voor niks. Als burger van Oekraïne ging die beker aan je voorbij. Nadat de oorlog met Tsjetsjenië was beëindigd viel dat voordeel weg, en met Oekraïne ging het economisch niet zo voorspoedig als gehoopt. In oostelijk Oekraïne werden – en zijn nog steeds – miljoenen mensen voor hun inkomen afhankelijk van werk – gastarbeid – in Rusland, nog eens miljoenen mensen uit Oost-Oekraïne zijn voor opdrachten afhankelijk van Russen, en in oos-

telijk Oekraïne is veel defensie-industrie, die levert aan de Russische strijdkrachten.

De Oranjerevolutie is voor velen uitgelopen op een desillusie. Julia Timosjenko en Viktor Joesjtsjenko hielden het ruim een halfjaar samen uit: januari 2005 trad Timosjenko aan als premier, september 2005 trad zij af. Zij heeft het later nog eens met Joesjtsjenko geprobeerd: van december 2007 tot begin 2010, toen als opvolger trouwens van Viktor Janoekovitsj, die van augustus 2006 tot december 2007 onder Joesjtsjenko als premier had gediend. Viktor Joesjtsjenko heeft zijn handen ook niet schoon kunnen houden.⁶ Ook Julia Timosjenko hoefde niet meer te werken voor haar geld, om het zo maar te zeggen. Zij had carrière gemaakt onder Pavel Lazarenko, de rijke baas van EUS, feitelijk de energiemonopolist van Oost-Oekraïne. Een kwestie van in- en verkoop van energie (gas, elektriciteit) – en geen concurrentie toelaten.

Julia Timosjenko is in 2011, onder Janoekovitsj, tot langdurige gevangenisstraf veroordeeld vanwege misdrijven begaan in 2009 in haar gasdeals met Rusland (met Gazprom, na persoonlijke ontmoetingen met Poetin). Zij is waarschijnlijk veroordeeld voor zonden die zij *niet* heeft begaan; en zij is weggekomen met andere vergrijpen. Natuurlijk was haar veroordeling ‘politiek’. Voor Janoekovitsj een manier om haar politiek te neutraliseren.

Tijdens haar gevangenschap is zij ‘bij ons’ gevierd als een onschuldige slachtoffer, als een vrouw die de redster van haar land had kunnen zijn. Na de vlucht van Viktor Janoekovitsj is Timosjenko vervroegd vrijgelaten. Ze heeft zich aan het hoofd willen stellen van een beweging die niet door haar was geleid. Dat is niet gelukt. Zij was niet de bevrijdster, zij was bevrijd. Zij stelde zich vrijwel onmiddellijk kandidaat voor het presidentschap van Oekraïne; maar al weken vóór de feitelijke verkiezingsdag, 25 mei 2014, was duidelijk dat niet zij maar Dmitro Porosjenko de meeste stemmen zou gaan halen.

Aan Oekraïens nationalistisch fanatisme heeft het Timosjenko niet ontbroken. Zij was

en is voorstander van een staat-natie-idee dat men negentiende-eeuws kan noemen. Staat en natie horen één te zijn, dus binnen de grenzen van de Oekraïense staat (zoals die door God, de 'Oekraïense idee', of het internationaal recht in 1991/92 zijn gegeven) moet iedere staatsburger Oekraïens praten en schrijven. Wie dat nog niet kan, moet het leren. Russisch is een buitenlandse taal. Je mag best Russische taal- en letterkunde studeren aan de faculteit 'buitenlandse talen', maar je mag je niet tot een rechter of ambtenaar wenden in die taal. Julia Timosjenko zou nooit toestaan dat Russisch waar dan ook in Oekraïne als tweede staatstaal zou worden geaccepteerd.

De EU als speelbal van Oekraïne

Onder president Janoekovitsj was de regel doorgevoerd dat in provincies met een substantiële Russischtalige minderheid, Russisch als tweede taal geaccepteerd kon worden. Direct na de aftocht van Janoekovitsj werd in de Verkhovna Rada een wetsvoorstel gedaan gericht op het herstel van de positie van Oekraïens als enige staatstaal overal in den lande. Dit voorstel werd evenwel getroffen door een veto van waarnemend president Oleksandr Toertsjinov, althans hij verklaarde begin maart 2014 dat hij zo'n wetsontwerp niet zou ondertekenen. Misschien heeft hier de EU-positie inzake minderheden dan toch een positief effect gehad.

Over het algemeen heeft de Europese Unie zich echter een rol laten opdringen in 'het spel' dat Oekraïne nu al decennialang speelt, in plaats van dat zij zelf sturend optrad. De \$ 15 mrd hulp – om mee te beginnen – die de EU aanvankelijk niet bereid was te geven, maar die Janoekovitsj wel van Rusland kon krijgen, komt nu toch uit het Westen, zij het met Janoekovitsj' politieke concurrenten als ontvangende partij. Er komt \$ 17 mrd steun van het IMF vrij. Dat is niet genoeg: de VS hebben laten weten te verwachten dat de EU met nog € 10 mrd extra zal helpen. Om het regime in Kiev op de been te houden en om het centrum met

(meer) gezag te kunnen laten spreken in Oosten en Zuidoost- Oekraïne is uiteindelijk nog (veel) meer nodig. De financiële situatie van de staat was al bedroevend, en de woelingen van de revolutie en de ontwrichting in het oosten van Oekraïne hebben de toestand zeker niet verbeterd. (De annexatie van Sebastopol en de Krim gaat de Russische Federatie op haar beurt veel geld kosten.)

Tegenover het financiële onvermogen van de centrale overheid staan de kapitalen van de grote politici-zakenmensen in Oekraïne. Ook de 'nieuwe' spelers die na de vlucht van Janoekovitsj eerst 'ad interim' en na de presidentsverkiezingen meer definitief machtsposities hebben ingenomen zijn in feite niet nieuw. Er is evenmin reden aan te nemen dat de strijd tussen de oligarchen ophoudt. Gewoon een nieuwe ronde met de vanouds bekende prijzen.

De huidige president Porosjenko was in 2009-2010 onder premier Julia Timosjenko minister van buitenlandse zaken, daarna, in 2012, was hij negen maanden minister van economische ontwikkeling en handel. Ook hij is én politicus én zeer vermogend zakenman. Hij is de grote financier van Oedar (Stoot), de partij die gedurende de protesten op Maidan en Chresjatik de vermaarde bokser, oud-wereldkampioen, Vitali Klitsjko als haar publieke voorman had. Klitsjko is voor de presidentsverkiezingen teruggetreden ten faveure van Porosjenko. Op 25 mei, dus op dezelfde dag als de presidentsverkiezingen, is hij, na een eerdere mislukte poging, tot burgemeester van Kiev verkozen.

Klitsjko leek een vitale, frisse kracht in de Oekraïense politiek. Maar hij heeft zich omringd met het gebruikelijke geboefte. Dat kan waarschijnlijk ook niet anders: dit is het spel en zo zal het gespeeld worden. Het idee lijkt soms dat wij, helpers en sympathisanten uit het westen van Europa, de Oekraïense politiek wel zullen fatsoeneren. Volgens Guy Verhofstadt moet dit een koud kunstje zijn, want 'het Oekraïense volk' zou 'onze waarden' al zijn toegedaan en zou 'verlangen naar Europa'; hij

‘zag dat in hun ogen’, vertelde hij ons, na terugkeer van de Maidan. Het grenst aan hoogmoed.

De huidige binnenlandse politiek van Oekraïne lijkt erg op die van vroeger, met een schijnbare eenheid onder althans een groot deel van de Oekraïense politieke en zakenelite – een eenheid die te danken is aan de voortdurende dreiging van Rusland. Direct na de machtsovername in Kiev heeft waarnemend president Oleksandr Toertsjinov de onbetrouwbaar geachte gouverneurs vervangen door andere politici-zakenlieden. Het zijn mensen van hetzelfde slag. Neem Igor Kolomoiski die is benoemd tot gouverneur van de provincie Dnipropetrovsk. Kolomoiski is rijk geworden in onder meer de computerhandel en als eigenaar van Privatbank. Hij was eerder (waarschijnlijk) co-financier van Viktor Joesjtjenko's partij, was lange tijd co-financier van Julia Timosjenko's politieke organisaties, en heeft zich dus nu openlijk aan de kant van – ja, van wat eigenlijk? – opgesteld. Hij is de op twee of drie na rijkste man van Oekraïne, met zakelijke belangen – die concurreren met die van Achmetov – in de regio waarin hij een staatsambt heeft toebedeeld gekregen. Hij heeft ook dezelfde speeltjes als Achmetov; Kolomoiski is eigenaar van FC Dnipro Dnipropetrovsk. Of neem Sergej Taroeta die begin maart werd benoemd tot gouverneur van Donbass. Ook hij heeft grote industriële en andere zakelijke belangen in Zuidoost-Oekraïne. En inderdaad, ook hij heeft zo'n speeltje: FC Metaloerg Donetsk.

Het blijft een gebruik in Oekraïne om politieke ambten te laten vervullen door grote zakenlieden, die deze ambten tevens gebruiken om hun zakelijke posities te verbeteren. Zakenlieden worden ingezet om staatstaken te verzorgen die de staat zelf niet bij machte is uit te voeren. Een deel van de politie en een deel van het leger wordt door dit soort jongens uit eigen zak betaald als het nodig is. De vervlechting van politiek en economie, van privaat vermogen dat voor publieke taken wordt ingezet en van staatsmacht die wordt

gebruikt om persoonlijke, zakelijke belangen te behartigen, die vervlechting is de laatste maanden alleen maar versterkt.

Waar de staat begint en waar deze eindigt is sinds de winter van 2013-14 en ‘Euromaidan’ alleen maar onduidelijker geworden. De particuliere bewakingsorganisaties verbonden aan grote industriële imperia (Rinat Achmetov heeft naar schatting 300.000 man in dienst) kunnen met of tegen de plaatselijk politiek en andere (staats)veiligheidsorganisaties worden ingezet. Dmitro Jarosj, leider van de ‘rechtse sector’, de militante, gewapende groep die op Maidan en Chresjatik, tijdens de ‘Euromaidan’, de orde zo keurig bewaarde, is met zijn mannen naar Dnipropetrovsk getrokken om daar, in Oost-Oekraïne, strijd te leveren tegen die andere opstandelingen, die zich niet willen onderwerpen aan de huidige machthebbers in Kiev. De voor- en de tegenstanders van het huidige bewind in Kiev: zij lijken veel op elkaar.

Toekomst

De verkiezingsoverwinning van Porosjenko, die bijna 54% van de stemmen verzamelde, brengt nog geen direct perspectief op verandering en verbetering in de politieke en economische orde van het land. Dankzij de opstand zijn de formele bevoegdheden van de president van Oekraïne beperkt. Dit succes van ‘Maidan’ staat de nieuwgekozen president mogelijk in de weg. In het parlement heeft Julia Timosjenko een grote fractie, hoewel zij als presidentskandidaat slechts 13% van de stemmen kreeg. Zij zou kunnen samenwerken met wat er over is van de Partija regionov om de president dwars te zitten.

Maar Timosjenko speelt niet graag tweede viool en zij en Porosjenko hebben een grondige hekel aan elkaar. Porosjenko zou misschien vervroegde parlementsverkiezingen van de Verkhovna Rada willen, maar hij heeft grondwettelijk geen mogelijkheden deze te forceren. Het parlement zelf heeft geen belang bij nieuwe verkiezingen, omdat een groot aan-

tal van de huidige leden voor zijn zetel moet vrezzen. Dit maakt de parlementsleden mischien voorlopig plooibaar.

Dit zou president Porosjenko de gelegenheid kunnen bieden om de concessies te doen die hij eerder niet heeft willen doen, en waarvan de militante Oekraïense nationalist met wier steun Janoekovitsj is verdreven en dankzij wie hij, Porosjenko, dus president is kunnen worden, het schuim op de lippen krijgen: een stevige juridische verankering van Russische taalrechten voor de (geslonken) Russischtalige minderheid in Oekraïne en een grote bestuurlijke zelfstandigheid voor de provincies met een substantiële Russischtalige bevolking. Federalisering dus, ook al noem je het anders.

Dat zal de woede wekken van Julia Timosjenko en haar fractie en ongetwijfeld ook van

de 'Blut und Boden'-nationalisten van de partij 'Svoboda', die vooral in de westelijke provincies van Oekraïne heel sterk is. Porosjenko zal van verraad worden beschuldigd. Dit zou inderdaad verraad zijn, maar vanuit een ander perspectief: een daad van staatsmanschap, als hij het durft en als het lukt. Want zonder deze concessies is het moeilijk voorstelbaar dat de verhoudingen met oostelijk Oekraïne en met Rusland spoedig worden 'genormaliseerd'. En inderdaad: als de EU haar eigen minderhedenbeleid serieus neemt, zou ook de EU onze nieuwe vrienden in Kiev kunnen helpen bewegen tot 'clementie' met hun grootste minderheid. Zonder culturele en politieke 'appeasement' wordt ook economisch herstel van Oekraïne nog veel moeilijker, en nog veel duurder, ook voor de Europese Unie.

Noten

- 1 De waarnemend procureur-generaal van Oekraïne, Oleh Makhnitskyi, maakte onlangs bekend dat Viktor Janoekovitsj als president \$ 100 mrd zou hebben gestolen. Bewijs werd niet bijgeleverd. Dit bedrag is indrukwekkend; en uiterst onwaarschijnlijk. Het BNP van Oekraïne in 2013 was \$ 175 mrd. In vier jaar tijd \$ 100 mrd afromen van in totaal ongeveer \$ 595 mrd, is bijzonder knap: die man moet veruit het meest efficiënte onderdeel van de Oekraïense staat zijn geweest.
- 2 Zie ook: www.vno-ncw.nl/publicaties/Forum/Pages/Oekraïners_zien_kansen_agribusiness_18654.aspx
- 3 Oekraïense paramilitaire groepen, vaak onder de no-

- mer van UNA-UNSO (Oekraïense Nationale Assemblee-Oekraïense Volkszelfverdediging), oefenen met medewerking, althans zonder veel tegenwerking van lokale gezagsdragers, al vanaf begin jaren 1990 in 'hun' delen van Oekraïne.
- 4 Op 7 april 2014 riepen opstandelingen de 'Volksrepubliek Donetsk' uit, nadat zij zich meester hadden gemaakt van gemeentehuis van Donetsk en van het provinciekantoor. De 'Volksrepubliek Loegansk' werd uitgeroepen op 27 april. De provincies Donetsk en Loegansk grenzen beide aan Rusland, en aan elkaar.
- 5 Alleen in Sebastopol en de autonome provincie Krim was de voorstem slechts 57% resp. 54% bij een opmerkelijk lage opkomst (zo'n 60%). Op de

- Krim heeft dus slechts 37% van het electoraat vóór een zelfstandig en soeverein Oekraïne gestemd en in Sebastopol 40%. In alle andere provincies van Oekraïne was ook de (overgrote) meerderheid van het electoraat, dus niet alleen van de stemmers, vóór soevereiniteit van Oekraïne. Het minst overtuigend in de provincies Donetsk (niettemin 64%), Charkov (65%) en Odessa (64%).
- 6 Hij had beloofd werk te maken van corruptiebestrijding, maar zijn oudste zoon – nog geen twintig – gaf aanmerkelijk meer uit dan hij met eerlijk werk kon hebben verdiend, en tijdens het presidentschap van Joesjtsjenko is de corruptie in Oekraïne sowieso niet afgenomen.

Interventie

Het referendum: nuttig als noodrem

Door **Paul Kalma**

Oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting en van 2006 tot 2010 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

De politiek is de afgelopen decennia verregaand verbestuurlijkt. Zoals ambtelijke diensten het 'new public management' omarmden, zo verloren politieke partijen aan richtinggevend en probleemoplossend vermogen. Het zijn vooral bestuurderspartijen geworden; geen plaatsen meer van ideeënvorming en debat. Dat heeft de kwaliteit van de politiek verminderd. Maar het ging ook ten koste van de wezenlijke functies die partijen vervullen: die van representatie en mobilisatie, van herkenbaarheid voor de burger. De grote vraag waarvoor we in democratieën als de onze staan, concludeer ik in mijn bijdrage aan de ROB-bundel *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, 'is hoe partijen weer de dragers kunnen worden van bezielden, maar respectvolle belangen- en beginselstrijd'.

Dat standpunt deelt Willem Minderhout, blijkens zijn bijdrage in *S&D* nr. 3, volledig. Maar hoe is het dan mogelijk, schrijft hij, dat Kalma als Kamerlid actief heeft meegewerkt aan de invoering van het referendum in Nederland? Met de recente aanvaarding van het betreffende initiatief-wetsvoorstel van PvdA, D66 en GroenLinks door de Eerste Kamer gaan we in de richting van een 'plebiscitaire' democratie.

Zo wordt de rol van het parlement en van politieke partijen toch juist minder belangrijk? En wat blijft er van de rechtsstaat over als we bijvoorbeeld de strafbaarstelling van illegaliteit afhankelijk maken van volksraadplegingen? Zo'n voorstel zou in het huidige politieke klimaat wel eens 'massaal gesteund kunnen worden'.

Wat Minderhout geheel uit het oog verliest, is dat er twee zeer verschillende soorten referenda bestaan. De eerste treffen we bijvoorbeeld in Californië en (dichter bij huis) in Zwitserland aan. Daar hebben burgers niet alleen het recht om wetsvoorstellen aanhangig te maken, maar ook – en dat is essentieel – om ze door middel van een volksraadpleging tot wet te verheffen. Of dat, zoals Minderhout schrijft, direct tot een 'terreur van de meerderheid' leidt, is de vraag. Maar dit type referenda brengt inderdaad rechtstatelijke risico's met zich mee en doet afbreuk aan het primaat van regering en parlement in een vertegenwoordigende democratie. Geen wetgeving zonder goedkeuring door de volksvertegenwoordiging.

Het type referendum dat nu in ons land gestalte krijgt, respecteert dat uitgangspunt volledig. De bevolking krijgt het recht om tot heroverweging van aanvaarde wetsvoorstellen op te roepen (raadgevend referendum) respectievelijk om, wanneer de Grondwet op dit punt wordt gewijzigd, invoering te blokkeren (corrigerend referendum). Het gebruik van het instrument is aan strikte regels gebonden. Referenda vinden alleen plaats bij voldoende belangstelling voor het onderwerp, terwijl de geldigheid van de uitslag afhankelijk is van de opkomst. En wat minstens zo belangrijk is: ze kunnen niet op voorspraak van een kabinet of van een parlementaire meerderheid worden gehouden. Het initiatief ligt bij burgers, actiegroepen en maatschappelijke organisaties.

Zo fungeert het referendum als een soort 'noodrem' voor de samenleving – niet meer en niet minder. Geen overbodige luxe in een 'coalitieland' als Nederland, waar een regeringsprogramma verregaande maatregelen kan bevatten die bij de verkiezingsstrijd door maar één partij (soms: door geen enkele par-

Interventie

tij) verdedigd zijn. En, zoals gezegd: met behoud van het primaat van de politiek inzake wetgeving. Dat voorkomt bovendien dat regering en/of parlement hun verantwoordelijkheid voor moeilijke beslissingen op de bevolking kunnen afschuiven. Het Franse 'plebisciet' is daar een voorbeeld van — net als het komende referendum in Engeland over het lidmaatschap van de Europese Unie. De kennelijk te hete aardappel wordt naar de bevolking doorgeschoven. Dat is in het Nederlandse model niet mogelijk.

De waarde van zo'n referendum doet niets af aan de noodzaak om de verbestuurlijking van de politiek te bestrijden. Staatsrechtelijke hervormingen zijn allerminst de democratische wondermiddelen waarvoor D66 ze lange tijd gehouden heeft. Om het conformisme van onze politici en het wantrouwen van de bevolking terug te dringen zijn sterke, programmatische herkenbare partijen nodig. Alleen, zoals ik in mijn door Minderhout aangehaalde ROB-artikel schrijf: die partijen 'zijn geen Von Münchhausens die zich aan de eigen haren

uit het technocratisch moeras kunnen trekken'. Ze zullen nieuwe banden moeten aangaan met de 'civil society', die — van vakbonden tot milieuorganisaties en huurdersverenigingen — zelf ook het bestuurlijk systeem binnen is gezogen.

Reden te meer om het aloude sociaal-democratische streven naar democratisering van staat en maatschappij opnieuw hoog op de agenda te zetten. Het referendum is er gekomen. Maar waarom geen voorstellen ontwikkeld voor veel meer openheid van en burgercontrole op gemeenten, nu er in hoog tempo macht naar dat bestuursniveau wordt overgeheveld? Waar is het PvdA-voorstel (nota bene ontleend aan een burgerforum) gebleven om bij verkiezingen veel meer gewicht toe te kennen aan voorkeurstemmen? En waarom is de PvdA zo stil over een sterke uitbreiding van de medezeggenschap voor werknemers, die het financiële kapitalisme helpt inperken? Het antwoord luidt: omdat de wat kille bestuurderspartij die we geworden zijn, op dat soort terreinen weinig te zoeken heeft.

ABN Amro is lakmoesproef voor PvdA

Door **Djurrie Fijen**

Historicus, filosoof en docent in opleiding,

Zoals het er nu naar uitziet zal het kabinet ABN Amro in 2015 gedeeltelijk naar de beurs brengen en tegelijkertijd een beschermingsconstructie in het leven roepen tegen vijandige overnames. Hiermee lijkt het kabinet het streven naar marktwerking (VVD) te combineren met het streven naar een stabiele, in Nederland gevestigde financiële dienstverlener voor Nederlandse bedrijven (PvdA). Het is zaak voor de PvdA zich hier niet de kaas van het brood te laten eten.

De beschermingsconstructie die voor ABN Amro is bedacht, is onder andere door de Tilburgse econoom Harry Huizinga bekritiseerd met het argument dat deze de marktwerking zou verstoren. Huizinga vreest te veel invloed voor het management ten koste van de aandeelhouders, wat de bank inefficiënt kan maken. De oplossing is volgens hem dat er beter toezicht moet komen op de bank. Maar het is juist het toezicht dat zowel intern als extern gefaald heeft; dat kan dus geen oplossing zijn.

Donald Kalff heeft herhaaldelijk, onder andere op deze plek, een pleidooi gehouden voor, wat hij noemt, De Nieuwe Bank. Kern van

zijn betoog is dat een bank niet beursgenoteerd moet zijn en dat de raad van commissarissen zich fulltime met de stabiliteit van de bank en de controle van het bestuur moet bezighouden. De raad kan qua samenstelling dan kleiner zijn, en dient uitgerust te worden met een kleine staf. Dit scherpere toezicht kan voorkomen dat een CEO zich laat verleiden door blinde ambitie – zoals we dat hebben meegemaakt met Rijkman Groenink bij ABN Amro. Daarnaast kan een sterke raad van commissarissen voorkomen dat een bank zich te veel richt op de financiële markten en zijn traditionele klanten verwaarloost. Financiële producten zijn tot op zekere hoogte noodzakelijk voor een goede dienstverlening, maar een te grote focus op transactiehandel maakt een bank instabiel – zodra de markt inzakt verdwijnen de hoge rendementen als sneeuw voor de zon.

Een beursgang hoeft mijns inziens echter niet per se op gespannen voet te staan met een gezonde organisatie. Wat daar wel mee op gespannen voet staat, is het systeem van bonussen omdat deze de blik volledig doen richten op kortetermijndoelstellingen. Bonussen ondergraven de collegialiteit binnen een bedrijf en zorgen ervoor dat bankiers hoofdzakelijk met hun eigen ‘targets’ bezig zijn. Dat het ook anders kan bewijst de eveneens beursgenoteerde Zweedse Handelsbanken. Zij werkt zonder bonus en is de crisis van 2008 met onverminderde winstgevendheid doorgekomen en wordt door Bloomberg als de op één na sterkste bank ter wereld beschouwd.

Het beloningssysteem van Handelsbanken is een ingenieuze combinatie van strakke interne regels en een uitgestelde winstdeling. Een bankier van Handelsbanken wordt hard afgerekend op de criteria van klantvriendelijkheid, zijn opbrengsten dienen sneller te groeien dan zijn kosten en hij dient een transparante boekhouding te overleggen aan zijn manager. Wie de opmerking van oud-Van Lanschot-bankier Floris Deckers – hij achtte de complexiteit van de financiële producten die de meeste Nederlandse banken op hun balans hebben staan, voor bestuurders niet te doorgronden – serieus neemt, begrijpt dat hier nog een wereld te winnen valt.

Daarnaast werkt Handelsbanken met een riant winstdeling op het moment dat een bankier, schoonmaker of medewerker met pensioen gaat. Deze kan oplopen tot € 800.000 voor een medewerker die ruim veertig jaar voor de bank heeft gewerkt. Het voordeel van deze methode is tweeledig: doordat het om een uitgestelde winstdeling gaat, heeft de bankier er voordeel bij dat de bank als geheel goed draait. Behalve de toegenomen collegialiteit is een ander voordeel dat het langetermijnperspectief prevaleert. In een wereld die wordt gekenmerkt door een overmatige focus op de korte termijn is dat net wat we nodig hebben.

De privatisering van ABN Amro is een sleutelmoment voor de PvdA. Of we maken een begin met bankieren-nieuwe-stijl, of we gaan op oude voet verder onder het mom van marktdiscipline.

A.L. Snijders

Crime passionel

De man die in de stationsrestaurantie ongevraagd aan mijn tafeltje komt zitten begint meteen te praten over Alceo Dossena (1878-1937). Ik heb nooit van hem gehoord en kan dus wat leren tot de trein komt. Dossena was een Italiaanse beeldhouwer met de gave zich in te leven in elke periode van de kunstgeschiedenis. Hij kopieerde niet, hij leefde zich in. Hij kon werken als een Etruskische of middeleeuwse of Victoriaanse beeldhouwer, en omdat hij naast een bijzondere handvaardigheid ook een grote materiaalkennis bezat, kon het gebeuren dat in 1924 een handelaar (een tussenpersoon!) het Museum of Fine Arts in Boston binnentrad met een marmeren sarcofaag, toegeschreven aan Mino da Fiesole (1429-1484), en die voor 6 miljoen lire (nu 2,3 miljoen euro) verkocht. De beeldhouwer zelf ontving 25.000 lire (nu 9600 euro), want het oerprincipe van de handel is bedrog (samengevat in drie woorden: vraag en aanbod).

Met vertraging kwam de kunstenaar erachter dat hij bedonderd werd, en het verhaal gaat dat hij getergd door deze financiële wanverhouding naar een rechter in Rome stapt (met foto's van het werk in wording) om genoegdoening te krijgen. Dit pakt niet goed uit, hij wordt als vervalscher beschouwd en moet zich voor de rechtbank verantwoorden. Daar verdedigt hij zich met een sterk argument: zijn vakmanschap wordt niet erkend zolang hij onder eigen naam werkt, maar als hij oude kunst imiteert, ziet niemand het verschil. Hij is geen vervalscher, hij recreëert slechts beelden. Hij zegt: 'Ik ben geboren in onze tijd, maar met de ziel, smaak en perceptie van andere tijdperken.' De rechter ziet wel iets in deze redenering, hij beschouwt het als een soort crime passionel en ontslaat de kunstenaar van rechtsvervolging.

De man in de stationsrestaurantie kijkt me triomfantelijk aan, alsof hij zelf in deze zaak uitspraak heeft gedaan. Hij zegt: 'Dit is toch superieure rechtspraak, daar kunnen wij hier in Noord-Europa toch niet aan tippen?' Ik vraag hem wat er van Dossena geworden is – is hij geëerd als een groot beeldhouwer en heeft hij verder als een vorst geleefd? Nee, hij is berooid gestorven in een ziekenhuis voor paupers. In 1955 publiceert zijn zoon een boek met 51 foto's van door zijn vader geproduceerde kunstwerken, met vermelding van de musea die deze werken als authentiek vertonen.

De trein rijdt binnen, ik geef de man een hand, het regent zacht, ik rijd over de miezerige Veluwe naar mijn bestemming. Ik woon in Noord-Europa.

Redactioneel

Veel over werk

Het is misschien niet leuk en het is misschien ook geen nieuws maar Nederland is een rechts land. In opiniepeilingen halen de rechtse partijen de laatste tijd enorme meerderheden. Als we D66 bij de rechtse partijen rekenen (en er is eigenlijk geen reden om dat niet te doen) gaat het de laatste keren om zo'n 90 tot 95 zetels in de Tweede Kamer voor rechts tegenover zo'n 60 voor links. Nu is het aardige van Nederland dat rechts hier heel links is, dat zowel de marktliberalen als de conservatieven en de christenen nooit serieuze bezwaren hadden tegen homohuwelijk of liberaal drugsbeleid en dat men ook altijd wel het nut inzag van een functionerende verzorgingsstaat. Maar het zet het aarzende optimisme over een PvdA die heet op te krabbelen na twee moeizame jaren coalitie met de VVD wel weer in perspectief.

Hoe dan ook is de politieke opgave voor de komende jaren 'werk'. De werkloosheid is te hoog, het werk is niet evenwichtig verdeeld over het land en de beroepsbevolking is niet op de juiste manier opgeleid. Grijp de herziening van het belastingstelsel aan om wat aan de werkloosheid te doen, schrijven Tweede Kamerleden Ed Groot en Henk Nijboer in dit nummer. Minder belasting op arbeid en meer op btw om meer werkgelegenheid te scheppen, en vergeet ook niet om wat beter naar de belasting op vermogen en de belastingdruk van bedrijven te kijken. Ze bevestigen en passant de stelling van Nico Wilterdink in diens bespreking van de WRR-studie over ongelijkheid verderop in dit nummer, namelijk dat de terugkeer van het thema ongelijkheid vooral de terugkeer van politieke strijd is.

Wat betreft de spreiding van werk door het land schrijven Arjen Edzes en Jouke van Dijk dat werk creëren ook een zaak van de regio's zou moeten zijn, dat de eeuwige fixatie op de Randstad als banenmotor afleidt van het verschil dat gemeenten en provincies kunnen maken. Met Google in Groningen als bewijs. Fabian Dekker gaat in op de manier waarop technologie veranderingen op de arbeidsmarkt aanjaagt. Niet alleen veel eenvoudig handwerk maar ook denkwerk met een routineus karakter staat onder druk. Meer nadruk op creativiteit tijdens hun opleiding maakt mensen minder kwetsbaar in zo'n omgeving.

In het tweede gedeelte van dit nummer herdenken we Willem Witteveen, die deze zomer omkwam door het neerhalen van vlucht MH17 boven Oekraïne. We bespreken zijn werk in de hoop dat iets van zijn veerkracht en originaliteit bij ons blijft.

De overheid moet ook naar zichzelf kijken

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D

We staan aan de vooravond van grote veranderingen in de zorg. Natuurlijk worden deze ingegeven door bezuinigingen, maar de verantwoordelijke bewindspersonen hebben ook een andere aanpak voor ogen. De veranderingen in de zorg moeten tot twee effecten leiden: de zorgvrager moet weer centraal komen te staan ('van structuren naar mensen') en burgers moeten eerst kijken wat zij zelf kunnen doen. Samenwerking is daarbij cruciaal. Minister Schippers wil dat ziekenhuizen meer zorgverlener worden, met alle neuzen één kant op. Staatssecretaris Van Rijn liet zich onlangs in *Buitenhof* in soortgelijke bewoordingen uit: werkers in de zorg en mantelzorgers moeten gezamenlijk bekijken wat iemand nodig heeft en wie daarbij wat kan leveren.

Deze nieuwe aanpak past niet naadloos in het huidige regime in de zorg, dat vooral gericht is op het bevorderen van marktwerking. Concurrentie moet ertoe leiden dat organisaties het beste product leveren tegen een zo laag mogelijke prijs. Maar in een krimpende markt, en dat is waar het kabinet op aanstuurt, werkt dat niet altijd zo. Het kan in ieders belang zijn als bijvoorbeeld aanbieders van thuiszorg onderling afspraken maken, zodat medewerkers hun baan houden, cliënten kunnen blijven rekenen op hun vertrouwde hulpverlener en zorgaanbieders weten waar zij aan toe zijn. Dat is echter een 'marktverdelingsafpraak' en die zijn in principe verboden: dergelijke afspraken nemen de prikkel weg om te innoveren en op prijs te concurreren. (Hoewel je je kunt afvragen of een verdere verlaging van salarissen in de thuiszorg nog verantwoord is.)

Concurrentie kan bovendien tot gevolg hebben dat maatschappelijk gewenste voorzieningen niet gerealiseerd worden. Bijvoorbeeld: een woningcorporatie wil samen met een aanbieder van thuiszorg een complex ouderenwoningen bouwen. Het is in dat geval logisch dat de thuiszorgorganisatie garanties vraagt dat ouderen die zorg nodig hebben deze ook bij die organisatie zullen afnemen. Ook dat is een in principe verboden marktverdelingsafpraak. De kans dat het complex er komt, is klein.

Een integrale aanpak vraagt om een herbezinning op de rol van de overheid. Er is niet alleen samenwerking tussen professionals en de cliënt en zijn netwerk nodig, maar ook tussen zorgaanbieders onderling. Dat is nooit eenvoudig, want zij zullen dan soms moeten erkennen dat een ander beter in staat is om 'hun' dienst te leveren. In dat proces zijn afspraken onontbeerlijk. Het kabinet zou er goed aan doen nog eens te bezien of een zo efficiënt mogelijke zorg niet méér gebaat is bij het faciliteren van samenwerking dan bij het belemmeren daarvan.

Op de tweede plaats moet ook de overheid zich afvragen wat zij zelf kan doen. Het belangrijkste argument voor minister Schippers om winstuitkering in ziekenhuizen toe te staan is dat ziekenhuizen een acuut probleem hebben: ze hebben te weinig vermogen en banken lenen hun daarom geen geld of alleen tegen een hoge rente. Waarom zou de overheid niet zelf in dit gat springen en ziekenhuizen leningen verstrekken tegen een redelijke rente?

Zorg is een collectief goed. De overheid vraagt terecht van burgers om hier zuinig mee om te springen, de eigen verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van de overheid te verwachten. Die eis moet de overheid ook aan zichzelf stellen: eerst kijken naar wat de overheid zelf kan doen en niet alles van de markt verwachten.

Rode wangen

Adri Duivesteijn en Diederik Samsom mengden zich deze zomer beiden in het publieke debat. De reacties waren tot nu toe lauw, maar dat kon wel eens de stilte voor de storm zijn.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

Deze zomer bracht senator, ex-wethouder en ex-Tweede Kamerlid Adri Duivesteijn op persoonlijke titel een gepassioneerd essay uit, getiteld *De PvdA staat met transactiedenken haar eigen waarden in de weg*. Het gaat slecht met de PvdA, in de peilingen, in de laatste twee verkiezingen, maar ook in het land; er is niet zo veel meer over van de maatschappelijke beweging die de sociaal-democratie ooit was. Duivesteijn legt de oorzaak daarvan bij de praktijk van het uitruilen van standpunten. Goede politiek gaat om het uitvechten van heldere standpunten op basis van eigen waarden. Maar het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is een 'handelsakkoord dat bestaat uit een veelvoud van ruiltransacties zonder creatieve compromissen'. En omdat er na de twee verkiezingsnederlagen die volgden op dat regeerakkoord amper zelfanalyse kwam, moet niemand verbaasd zijn dat kiezers zich massaal van de PvdA afwenden, stelt Duivesteijn.

Als de PvdA ook in de toekomst nog wat wil voorstellen, moet zij een 'veranderingspartij' zijn die tegendraadsheid en tegendruk organiseert. Maar dat kan alleen wanneer de ideologische kracht sterk is ontwikkeld. Duivesteijn zoekt daarvoor aansluiting bij het WBS-project Van waarde, maar wijst ook op de aanstaande transitie in het sociale domein als een sfeer bij uitstek waar sociaal-democraten van zich zouden moeten laten horen met creatieve op-

lossingen. Meer activisme, minder technocratie is volgens Duivesteijn een veiliger koers voor de toekomst dan hopen dat de economie aantrekt en dat de kiezer de PvdA daarvoor beloont. Hoe dan ook is volgens hem voor de Provinciale Statenverkiezingen in het voorjaar van 2015 zeker geen herstel te verwachten.

Aan het eind van deze zomer schreef PvdA-fractievoorzitter Diederik Samsom twee keer een opiniebijdrage in de krant: 'We moeten steviger op eigen benen staan' in *de Volkskrant* op 23 augustus en 'Voor velen is de crisis niet voorbij' in *NRC Handelsblad* op 13 september. Het waren in zekere zin aanlopen voor de Algemene Beschoouwingen van september, maar ze kunnen, moeten, natuurlijk ook gelezen worden als antwoord op Duivesteijn en andere critici die vinden dat de PvdA het op de een of andere manier anders moet doen.

In *de Volkskrant* betreft Samsom de stelling dat de beperkte vooruitgang in Nederland kwetsbaar is door internationale spanningen, en dat er daarom meer inspanning nodig is om de eigen maatschappij robuuster te maken. Meer werk maken van integratie, de rechtsstaat, defensie en Europese defensiesamenwerking, de innovatieve maakindustrie, familiebedrijven, techniekonderwijs, het mkb, duurzame energie en het bestrijden van discriminatie zijn de terreinen die Samsom daar concreet voor noemt.

Een paar weken later doet Samsom in *NRC Handelsblad* iets wat politici niet vaak doen. Hij constateert dat de regering misschien soms wat te snel is gegaan met het doorvoeren van veranderingen. Er moet behoedzamer omgesprongen worden met de mensen die nu in kwetsbare posities zitten of die daar door de komende wijzigingen in zorg en welzijn in terechtkomen. Naast de al in het *Volkskrant*-stuk genoemde punten markeert hij nu ook werkgelegenheid als een cruciaal thema voor de komende tijd. De twee stukken kunnen onmogelijk anders gelezen worden dan als een signaal dat Samsom misschien in het verleden niet, maar in de nabije toekomst wel meer afstand tot het kabinet wil houden.

Het is verleidelijk naar de verschillen tussen de twee bijdragen te kijken, maar de overeenkomsten zijn minstens zo interessant. Als eerste overeenkomst moet opgemerkt worden dat zowel het essay van Duivesteijn als de opiniebijdragen van Samsom amper opgemerkt werden. Voor de zomer constateerde Ruud Koole in dit blad dat het tijd was voor een debat over de koers in de PvdA, dat er een langetermijnboodschap gericht op werkgelegenheid en sociaal beleid moest komen. Anders zou de PvdA in problemen raken. Dat dit debat niet echt gevoerd werd, zag Koole als een veeg teken. Het kabbelt in de PvdA, waar de basis op grotere afstand dan ooit van de Haagse besluitvorming staat. Dat leidde tot chocoladeletters in *NRC Handelsblad* en vervolgens tot allerhande televisieopwinding. Ex-partijvoorzitter trekt aan bel! Crisis! Het contrast met de paar tweetjes in reactie op het vervolg van dat debat door Duivesteijn en Samsom is indringend.

Naar de verklaring kunnen we eeuwig gissen. Kuddegedrag van de media speelt allicht mee: na een jaartje of wat PvdA-'bashen' wil men nu weer eens wat anders. De bijdragen van Duivesteijn en Samsom worden daarom welwillend aangehoord, maar zonder een 'ruzie & rampen-frame' is het lastig om er in extenso over te berichten. Onwillekeurig werd zowel de toenemende welwillendheid als de

relatieve uniformiteit onder de media nog eens onderstreept door de kop dat Samsom meer 'rood op de wangen' wil, die eerst in *de Volkskrant* stond en daarna ook in *NRC Handelsblad*. Dat vervolgens Emile Roemer van de SP blunderde tijdens de Algemene Beschoouwingen kon dan ook wel eens een dankbaar aanknopingspunt blijken om de 'horse race' tussen Samsom en Roemer weer leven in te blazen, een mediaveldslag die de SP-leider inmiddels bijna niet meer kan winnen.

Een andere, inhoudelijke overeenkomst tussen Duivesteijn en Samsom is dat ze beiden de nadruk nogal op het sociale leggen. Onderlinge zorg, binding en solidariteit wegen zo op het oog zwaarder dan kritiek op kapitalisme of democratie. Vormgeving van de lokale verzorgingsstaat gaat voor het disciplineren van

Na een jaar of wat PvdA-bashen wil men nu weer eens wat anders

de bankiers, werkgelegenheid en industriële hervorming gaan voor het realiseren van zeggenschap — al maakt Duivesteijn wel wat werk van zijn ideeën over hervorming van de sociale huursector en komt Samsom herhaaldelijk op de noodzaak van duurzaamheid terug. Dus voorbij de opendeurachtige constatering dat de vanouds oppositionele Duivesteijn kiest voor confrontatie en fractievoorzitter Samsom kiest voor verantwoordelijkheid, moet je toch vooral constateren dat de leus 'sterker en socialer' nog altijd onbetwist is.

Het is dan ook de vraag of *Volkskrant*-commentator Martin Sommer wel de goede tegenstelling opriep toen hij in zijn bijdrage van 14 september constateerde dat de PvdA kan kiezen tussen links getuigen en rechts regeren aan de ene kant en erkennen dat PvdA een rechtse sociaal-democratische partij is aan de

andere kant, tussen een ‘verscheurd’ en een ‘heel’ profiel. Telkens weer oplaaierend gekibbel over iets extra’s voor zielige mensen jaagt de kiezers weg, stelde Sommer. De keus is Pronk of Drees, en Sommer zegt: wees wijs, volg Drees. Maar met de ambitie een ‘tamelijk rechtse sociaal-democratisch bestuurderspartij’ te zijn is nog nooit een verkiezing gewonnen. Sterker, in de peilingen haalt ‘rechts’ op dit moment al grotere meerderheden dan ooit: moet daar nóg een rechtse partij bij? Waar Sommer aan voorbij lijkt te gaan is dat interne meningsverschillen geen politieke spelletjes hoeven te zijn, maar ook het uitdiepen van idealen kunnen betekenen; bovendien dat wanneer een middenpartij geen vleugels meer heeft hoogvliegen lastiger wordt.

Daarom heeft het geen zin de verschillen tussen Duivesteijn en Samsom helemaal weg te poetsen. Uiteindelijk vindt de eerste dat de PvdA meer van zich moet doen spreken met een eigen agenda en vindt de tweede dat het bereiken van meer zekerheid aan de keukentafel en meer werk regeringsdeelname voldoende legitimeren. Maar Duivesteijn zal zijn punt vermoedelijk min of meer bevestigd zien door het feit dat Samsom tijdens de Algemene Beschouwingen wel stevig inzette op werkgelegenheid, maar dat nog niet uitgesproken helder is hoe de werkloosheid sneller zal dalen – of dat door bemoeienis van de politiek zal komen of toch vooral door de economische groei. Wat precies van de plannen voor de investeringsbank of de herziening van het belastingstelsel terecht komt staat nog te bezien.

De beperkte prestaties van de PvdA in de peilingen hebben waarschijnlijk dan ook minder te maken met de aandrift van buitenboord-PvdA’ers om getuigenispolitiek te bedrijven en meer met het aangaan van grote

operaties zonder van tevoren te markeren waar de eigen verdiensten zitten. Allicht dat dit deels komt door het vertrekpunt van dit kabinet: een economische crisis gecombineerd met een wel heel ingewikkelde verkiezingsuitslag. Bovendien zijn ingrepen als in de gezondheidszorg, de studiefinanciering, zorg en welzijn, maar ook in het buitenlandse beleid, veelal ingezet door andere kabinetten, soms met, soms zonder PvdA. Die continuïteit is onvermijdelijk in een druk politiek landschap als het Nederlandse. Maar onder die omstandigheden legitimiteit behouden vraagt om scherpe markeringspunten, die niet alleen in de media maar ook onder mogelijke kiezers en onder de actieve achterban gezien worden als politiek eigendom. Juist als het cruciale hervormingen heten, of het nu om werk of wonen gaat, moet de trots daarop ondubbelzinnig kunnen zijn.

Dat betekent niet dat de potentiële achterban buiten schot moet blijven, dat er geen geld weg mag bij lagere of middeninkomens of dat er geen inspanning gevraagd mag worden van gebruikers van sociale voorzieningen. Het betekent wel dat wat er aan offers gevraagd wordt in een sleutel van solidariteit staat; dat niet de inmiddels traditionele zelfkastijding over overheidsuitgaven de toon zet maar wel het zelfvertrouwen over moderne herverdeling. Om die toonsoort te vinden is goed besturen niet genoeg, want wanneer de economische crisis voorbij is, is de sociale crisis nog niet voorbij. De VVD schonk Nederland een inzicht als: ‘Ontwikkelingssamenwerking is geen hulp maar handel’. Een weerwoord zou moeten zijn dat de verzorgingsstaat geen luxe is maar beschaving en dat werk geen plicht is maar een recht. Duivesteijn weet dat, Samsom weet dat, de PvdA weet dat – als dat geen rode wangen oplevert...

Laat de regio het werk doen

Het kabinet bestrijdt de werkloosheid met taskforces, banenplannen en actieplannen voor jong en oud – en met plannen voor het verlagen van de belasting op arbeid. Vergeten wordt dat ook de regio's en lokale overheden een veel grotere rol kunnen spelen bij het creëren van werkgelegenheid.

ARJEN EDZES & JOUKE VAN DIJK

Respectievelijk senior-onderzoeker en hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse bij de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Jouke van Dijk is ook voorzitter van de directie van de Waddenacademie.

Afgelopen juni stonden 657.000 Nederlanders als werkloos geregistreerd. Gemeenten halen alle beproefde aanpakken uit de kast om mensen maar aan het werk te krijgen – van werkgeversservicepunten tot samenwerking, integraal beleid en handhaving. Menig wethouder zal het ervaren als dweilen met de kraan open. En terecht. Zonder invloed op de regionale economie en de vele autonome processen op de arbeidsmarkt is participatiebeleid als het voeren van een gevecht met twee handen op de rug. Zolang er geen banen bijkomen is het een 'zero-sum game': als je de ene persoon aan het werk helpt, kan die baan niet meer door een ander vervuld worden.

Het kabinetsbeleid is voor gemeenten niet altijd een steun in de rug. Door bezuinigingen van de overheid verdwijnen er tienduizenden banen in de zorg en het openbaar bestuur.¹ En staatssecretaris Klijnsma probeert voor arbeidsgehandicapten plek te maken op de reguliere arbeidsmarkt, al dan niet met de inzet van loonkostensubsidies ter compensatie van hun tekort aan arbeidsproductiviteit, maar brengt tegelijkertijd het aantal beschutte werkplekken in aantal flink

terug, terwijl zelfs mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt momenteel heel lastig werk vinden.

Het gebrek aan greep op het functioneren van de arbeidsmarkt is des te pijnlijker omdat vanuit andere invalshoeken volop wordt betoogd dat de arbeidsmarkt in de eenentwintigste eeuw fundamenteel van karakter is veranderd, we ons zorgen moeten maken over ons verdienvermogen en het de vraag is of volledige werkgelegenheid nog wel aan de orde is.² Moeten we het concept van baan zekerheid vervuilen voor dat van werkzekerheid en moeten we ons richten op 'well-being' in plaats van op economische groei? Recente publicaties van de OESO wijzen in die richting.³

Dat het arbeidsmarktklimaat verandert is onder meer in *Naar een lerende economie* van de WRR fraai verwoord. De WRR schetst daarbij drie opgaven die een strategie gericht op het verdienvermogen van de Nederlandse (regionale) economie nodig maakt:

- ▶ de productiviteitsopgave: in een context van schaarsere productiefactoren, waaronder een krimpende beroepsbevolking, is de

belangrijkste opgave hoe we meer kunnen produceren met minder mensen;

- ▶ de internationale verwevenheid van economieën: landen, regio's en bedrijven worden door de gefragmenteerde wijze van productie steeds meer onderling afhankelijk en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. In een globaliserende economie concurreren niet alleen landen, maar eerder bedrijven en regio's met elkaar;
- ▶ het snelle en veelvormige karakter van innovatieprocessen: deze grijpen weliswaar diep in de economie en samenleving in, maar de beïnvloeding en aanjaagfunctie ervan zijn complex.⁴

Voor de arbeidsmarkt betekenen deze opgaven in de eerste plaats dat aanpassingsprocessen in de economie sneller gaan, wat leidt tot een verdere flexibilisering van arbeidsrelaties. Zie de toename van het aantal zzp'ers en van flexwerk en de Nederlandse cultuur van part-time werken.⁵ In de tweede plaats volgt hieruit de noodzaak tot kennisintensivering en een snelle en continue verandering van de vaardigheden ('skills') die werkenden nodig hebben, wat noodzaakt tot een leven lang leren maar ook tot het aanleren van zogenaamde '21st-century skills'. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om (denk)vaardigheden zoals ICT-geletterdheid, probleemoplossend vermogen en kritisch denken, om sociale competenties zoals het vermogen om te kunnen samenwerken en te communiceren en om meta-cognitieve vaardigheden, zoals het kunnen reflecteren en het eigen gedrag kunnen sturen.⁶ De verandering van de werkgelegenheids- en beroepsstructuur leidt onder andere tot het verdwijnen van banen op mbo 2- en mbo 3-niveau, met verdringing van de laagstopgeleiden op de arbeidsmarkt tot gevolg. Eenvoudige oplossingen voor deze polariserende arbeidsmarkt zijn er niet. Inzetten op verdere scholing voor lager opgeleiden ligt voor de hand, maar biedt in een ruime arbeidsmarkt niet zonder meer kans op succes vanwege verdringingseffecten. Daarnaast is de

keuze voor een mbo 2- of mbo 3-opleiding voor deze leerlingen vaak al ingegeven door het feit dat mbo 4 te hoog gegrepen is. Aanpassing van arbeidsorganisaties (taaksplitsing) biedt mogelijkheden, maar vereist een cultuuromslag bij werkgevers.

De (stads)regio doet ertoe

Regio's verschillen in de mate waarin ze gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren, de mate van economische diversificatie, de omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid en de mate waarin de beroepsbevolking krimpt en vergrijsst. Het maakt voor een iemand die werk zoekt nogal uit of hij in Oost-Groningen of Zuidoost-Limburg woont, of in de Rand-

Veel banen op mbo 2- en mbo 3-niveau zullen verdwijnen

stad. Omdat Nederlanders nu eenmaal niet zo 'footloose' zijn dat ze over grote afstanden werk zoeken en zich verplaatsen, zijn deze regionale verschillen behoorlijk bestendig in tijd.

De Nederlandse beleidsoriëntatie op regio's is de afgelopen decennia verschoven van een aanpak gericht op een rechtvaardige verdeling van kansen en uitgangsposities, naar de bijdrage van regio's en vooral sectoren aan de Nederlandse economie. In termen van economische groei en werkgelegenheidsgroei zijn we geneigd alle kaarten te zetten op de economische motor van de Randstad en een klein beetje op de Brainport Eindhoven, vanwege het innovatiepotentieel en de agglomeratie-effecten die grootstedelijke regio's voor de nationale economie met zich meebrengen.⁷

Het is inderdaad ontegenzeggelijk zo dat in de Randstad-regio qua niveau de meeste goederen en diensten worden geproduceerd.

Daar staat tegenover dat de economische groei — en dan vooral de groei in arbeidsproductiviteit, een belangrijke bron voor welvaarts-groei — zich niet in de Randstad concentreert, maar in de ring eromheen.⁸ De agglomeratie-effecten van de Randstad zijn juist minder dan men zou verwachten op basis van economische groei en productiviteitsgroei in vergelijkbare agglomeraties in het buitenland.⁹ Deze trend is al twintig jaar zichtbaar en blijkt ook uit het feit dat de regionale verschillen in werkloosheid tussen landsdelen sinds 1992 sterk zijn afgenomen, met name voor het noorden. Opvallend is ook dat de werkloosheid in het westen van het land hoger is dan het landelijk gemiddelde en dat het zuiden en oosten daaronder zitten.¹⁰

In plaats van tussen landsdelen zijn de grote werkloosheidsverschillen nu te vinden binnen landsdelen; werkloosheid concentreert zich in gemeenten langs de grens, in het Waddengebied en in bepaalde wijken in de grotere steden.

Het bijzondere van Nederland — geografisch klein, grote bevolkingsdichtheid — is in vergelijking met de landen om ons heen de polycentrische stedelijke structuur. In een recente beoordeling toonde de OESO aan dat deze polycentrische stedelijke structuur juist de kracht is van Nederland vanwege de relatief gelijke bijdrage van alle regio's aan de totale economische groei. De OESO onderscheidt daarvoor 35 'functionele stedelijke gebieden' (FSG), met een stedelijke kern en een regionaal verzorgingsgebied op basis van pendelstromen, die tezamen 74% van de Nederlandse bevolking omvatten. Elke Nederlandse provincie kent een of meer functionele stedelijke gebieden.

De OESO benadrukt het relatieve belang van alle functionele stedelijke gebieden voor de regio en voor de nationale economie in plaats van het grootstedelijke belang van de Randstad voor de Nederlandse economie: 'Small and medium-size cities play an equally important role for their respective provinces as do the larger cities in the Netherlands.'¹¹

Deze polycentrische stedelijke structuur is ook voor de arbeidsmarkt van belang vanwege de baandichtheid en potentie voor regionaal-economische en werkgelegenheids-groei. Maar tegelijkertijd zorgen deze processen van urbanisatie en economische concentratie in de regio ook voor grote verschillen binnen en tussen regio's. Deze verklaren een deel van het krimp- en vergrijzingsvraagstuk in regio's: jongeren trekken op zoek naar economische perspectieven naar de regionale steden met een hbo-opleiding of

Onze arbeidsmarkt is grotendeels regionaal

universiteit — en niet allemaal naar de grote steden in het westen, zoals wel eens wordt gedacht — waarmee het aandeel ouderen en kwetsbaren in de perifere gebieden groter wordt.

Ze verklaren daarmee ook gemeentelijke verschillen in bijstands- en zorgafhankelijkheid vanwege gebrekkige mobiliteit (smogelijkheden) van de achterblijvers. Tot slot is van belang dat migratie- en mobiliteitspatronen, zeker voor lager en middelbaar opgeleiden, vooral binnen de regio plaatsvinden. Zelfs voor hoger opgeleiden geldt dat universiteiten en hogescholen vooral opleiden voor de regionale arbeidsmarkt, behoudens studies als economie en bedrijfskunde waarvan de studenten richting de Randstad trekken om daar hun geluk te beproeven.¹² De arbeidsmarkt is dus voor het overgrote deel van de beroepsbevolking regionaal.

Er is kortom alle reden om beleidsmatig niet alle kaarten op de Randstad te zetten en ook aandacht te hebben voor de potentie van de (stads)regio. Binnen de regio zijn de steden zowel de economische dragers als de belangrijkste katalysatoren voor ruimtelijke uitsortingsprocessen die zorgdragen voor grote

verschillen binnen de regio wat betreft bevolkingsontwikkeling, werkloosheid en inactiviteit. Deze processen veranderen de regionaal-economische geografie in een rap tempo. Bijna driekwart van de bevolkingsgroei tussen 2009 en 2013 vond plaats in de dertig honderduizendplus-gemeenten.¹³

Halflachtig beleid

Het kabinet zet daar een halflachtig beleid tegenover. Aan de ene kant is er het economische topsectorenbeleid dat in gang is gezet door Rutte I en dat door dit kabinet wordt voortgezet. Dit beleid is plaatsneutraal en kent nauwelijks een regionale uitwerking – het is vooral een nieuw soort industriebeleid. De indruk dringt zich op dat men hiermee de vorige oorlog probeert te winnen, aangezien onze economie tegenwoordig voor meer dan driekwart bestaat uit diensten. Aan de andere kant zijn er de drie grote decentralisaties in het sociale domein, die zeker voor wat betreft de Participatiewet te ver doorgeschoten zijn naar gemeentelijke bestuurslagen, die geen antwoord hebben op autonome processen die zich grotendeels aan hun invloedssfeer onttrekken. Daarbij zijn ook nog eens de regie en verantwoordelijkheid bij verschillende overheidslagen en -instanties belegd, wat tot allerlei coördinatievraagstukken leidt: sociale zaken bij gemeenten, economische zaken bij de provincie en onderwijs bij autonoom werkende ROC's, hogescholen en universiteiten. Een coherentie visie ontbreekt. En ieder voor zich heeft onvoldoende mogelijkheden om de potenties te verzilveren en regionaal-economische groei te realiseren.

Het huidige economische, onderwijs- en sociale-zekerheidsbeleid kunnen gekarakteriseerd worden als uniform en plaatsneutraal. Het maakt voor het beleid in essentie niet uit of een werkzoekende in Groningen woont of in Maastricht voor zijn rechten en aanspraken op regelingen. De werkloosheids- en bijstands-uitkeringen zijn overal even hoog. Dat betekent overigens niet dat het beleid regionaal

niet verschillend uitwerkt, want dat is wel degelijk het geval.

Regionale werkloosheidsverschillen worden deels bepaald door landelijke prioritering in keuzes van te ondersteunen sectoren. Regio's die toevallig over bevoorrechte sectoren beschikken zijn beter af dan zij die het met minder van die sectoren moeten doen. Maar bijvoorbeeld ook de in het kader van de Participatiewet voorgestelde landelijke quotumregeling voor arbeidsgehandicapten leidt door een verschil in regionale spreiding van (grotere) bedrijven en sectoren tot aanzienlijke regionale verschillen in plaatsingsmogelijkheden voor kwetsbaren op de arbeidsmarkt.¹⁴ Met name voor de gemeenten buiten de functionele stedelijke gebieden levert de invoering van de quotumregeling onvoldoende banen op, zelfs als alle bedrijven voor 100% meewerken.

De decentrale uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdzorg, beargumenteed vanwege het feit dat gemeenten zo goed kunnen inspelen op de lokale omstandigheden en behoeften, is hoofdzakelijk gericht op operationele efficiëntie, de uitvoering. Als er al samenwerking tussen gemeenten plaatsvindt, dan dient deze hooguit de coördinatie op deze uitvoering en de stroomlijning van de dienstverlening. Vanuit het perspectief van gemeenten is dat niet vreemd omdat zij op dat schaalniveau de instrumenten ontberen om de regionale economie te beïnvloeden, de arbeidsmarkt fundamenteel te veranderen of werkgelegenheid te creëren.¹⁵

Voor het extra beroep op bijstand dat ontstaat als gevolg van het nationale plaatsneutrale beleid, worden gemeenten in principe via financiële verdeelmodellen gecompenseerd, hoewel niet altijd toereikend zoals gemeenten in bijvoorbeeld Oost-Groningen bij herhaling hebben aangegeven. Compensatie en meer operationele efficiëntie is wat rest wanneer de (inter)nationaal-economische ontwikkeling en het landelijk topsectorenbeleid zijn uitgewerkt en er geen nieuwe banen worden gecreëerd.

Weerbaarheid en aanpassingsvermogen

Hoe moet het dan wel? Zoals gezegd zijn de 35 over het hele land verspreide (stads)regio's (de functionele stedelijke gebieden) van groot belang voor de regionale arbeidsmarkt. Het is zaak de regio over de economische ontwikkelingen te verschuiven naar een lager ruimtelijk-schaalniveau.¹⁶ Voor regio's geldt dat economische diversificatie de mogelijkheid vergroot om te reageren op economische tegenwind. Niet te veel, want dat verkleint de efficiëntie van schaalvoordelen en innovatievoordelen die gepaard gaan met specialisatie. Gerelateerde variëteit dus.¹⁷ Een hoofdkenmerk van een gerelateerde variëteit is het bestaan van een gezamenlijke (regionale) kennisbasis. In feite de optelsom van kennis en vaardigheden van de in de regio aanwezige beroepsbevolking die door de belangrijkste sectoren in de regionale economie worden gebruikt. De gerelateerde variëteit bevordert kruisbestuiving van vaardigheden, kennis, ideeën en activiteiten, leidend tot innovatie. De EU vertaalt deze notie in een opgave voor regio's om slim te specialiseren in activiteiten die passen bij de regio en de mensen die er wonen en werken.¹⁸ Bijvoorbeeld door sectoren en bedrijven te stimuleren en aan te trekken die 'skill-gerelateerd' zijn, dat wil zeggen dat ze passen bij de skills die de werknemers in de regio hebben.

Voor regio's ligt dus de opgave een kennisbasis te realiseren die is toegesneden op de kenmerken van de economische structuur. Dat klinkt abstract, maar het betekent eenvoudig dat het geheel aan kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking moet matchen met datgene wat door het bedrijfsleven wordt gevraagd. De kennis en kunde van de lokale beroepsbevolking moet mee kunnen bewegen – moet mobiel zijn – met economische veranderingen die in de regio plaatsvinden. En dat vereist weer dat algemene en werkgerelateerde vaardigheden in voldoende mate aanwezig moeten zijn zodat mensen van bedrijf, branche of sector kunnen wisselen in geval van

werkloosheid, faillissement of andere economische tegenslagen.

Regionale innovatie en het verdienvermogen en de weerbaarheid van regio's zijn gebaat bij intersectorale verbindingen en een verbinding met de kennis en kunde van de regionale beroepsbevolking en het sociale kapitaal in de regio.¹⁹ Uitgaan van de kracht van de regio en het benutten van de aanwezige potenties betekent onder meer uitgaan van de historische verworvenheden, de padafhankelijke sociaaleconomische infrastructuur en de fysieke en geografische ligging (havens, Schip-

Het is een mythe dat de Randstad de motor van de nationale economie is

hol, aardgas).²⁰ Zo kan een regio als Drenthe zich beter richten op het verlenen van diensten aan de zogenaamde zilveren economie (vanwege de koopkrachtige ouderen en vergrijsde arbeidsmarkt) in plaats van te investeren in hoogwaardige kennisarbeid waarvoor nauwelijks aanbod aanwezig is.²¹ Door de centrale ligging in Europa liggen voor Limburg de kansen in een functionele driehoek met België en Duitsland.

De economische structuur evolueert en wordt niet van de ene op de andere dag gecreëerd. Met het oog op de Europese subsidieregelingen bereiden Nederlandse regio's (in het bijzonder samenwerkende provincies) zich momenteel via de zogenoemde RIS3-agenda (Regional Innovation Strategy for Smart Specialisation) voor op de periode tot 2020. Ze zijn gericht op de voornaamste regionale speerpuntsectoren (zoals 'healthy ageing', 'bio-based economy', 'high tech systems and materials') en de versterking van innovatie en cross-overs in bedrijvigheid. Ieder landsdeel heeft zijn eigen programma opgesteld.²² Deze RIS3-agen-

da's hebben wel oog voor innovatie en het daarvoor benodigde 'menselijk kapitaal', maar richten zich vooral op hoger opgeleiden en niet primair op de doelgroep waar gemeenten voor staan. Daardoor ontbreken de verbindingen tussen het versterken van de regionale economie en het creëren van banen voor de doelgroepen van het participatiebeleid.²³

Regionaal werkgelegenheidsbeleid

Voor werkgelegenheidsvraagstukken op lokaal niveau op de korte termijn bieden de RIS3-plannen weinig soelaas. Gemeenten worden door de crisis en de bezuinigingen geconfronteerd met grote aantallen mensen die geen baan kunnen vinden en waarvan de financiële risico's bij de gemeenten komen te liggen. Doordat gemeenten zelf nauwelijks banen kunnen creëren, zijn ze voor financiële risicobeheersing aangewezen op strenge handhaving, een efficiënte stroomlijning van de uitvoering en samenwerking op regionaal niveau.²⁴

De kern van een regionale aanpak die wel werkt, is in drie elementen te vatten. In de eerste plaats moet de nationale overheid de regio's eindelijk eens echt serieus gaan nemen en moet zij af van het denken dat de Randstad de cruciale motor is van de nationale economie. De algemene uitkeringen uit het gemeentefonds aan de vier grote steden liggen 60% tot 80% hoger dan gemiddeld vanwege de hoge kosten in die gemeenten. De nationale overheid heeft tientallen jaren vele miljoenen besteed aan stadsvernieuwing om de leefbaarheid in de steden te bevorderen, maar geeft niet thuis als er in krimpgebieden geïnvesteerd moet worden. De nationale overheid zou eindelijk moeten inzien dat een gelijkere spreiding van economische activiteiten over het land efficiënter en beter voor de nationale economie is. Zij zou zich ook door die visie moeten laten leiden bij de investeringsagenda. Niet voor niets stelt ook de WRR voor de regio over economische ontwikkelingen te verschuiven naar een lager, regionaal niveau om de responsiviteit van de Nederlandse economie te vergroten.²⁵

In de tweede plaats is een regionaal transitiebeleid nodig dat gericht is op slim specialiseren in de regionale economie en investeren in het onderwijs – conform de uitgangspunten van het RIS3-programma – en het faciliteren van overgangen: het stimuleren van arbeidsmobiliteit, levenslang leren, combinaties van 'werk-onderwijs-zorg'-constructies. Dit vereist wel dat gemeenten het beleid intern veel beter moeten afstemmen tussen verschillende beleidsterreinen, beter met andere gemeenten moeten samenwerken en ook met andere belanghebbenden zoals sociale partners en onderwijsinstellingen. Hier valt nog veel te winnen. Op de middellange termijn moet dit leiden tot een sterkere regionale economie, meer werk en een veerkrachtigere arbeidsmarkt.

In de derde plaats kan meer ingespeeld worden op de regionale en lokale omstandigheden als lokale overheden meer handelingsbevoegdheden krijgen met de bijbehorende middelen. Dat moet verder gaan dan alleen de uitvoering van het beleid te decentraliseren van het Rijk naar gemeenten en daarbij de gemeenten wel te laten opdraaien voor de financiële risico's, maar niet de instrumenten te geven om zelf echt beleid te kunnen voeren. Provincies en gemeenten zouden meer eigen belastingen/inkomsten kunnen genereren of de hoogte van uitkeringen kunnen vaststellen. De OESO geeft aan dat vergeleken met andere landen, lagere overheden in Nederland nauwelijks fiscale autonomie en eigen belastinginkomsten hebben.²⁶ Ook kunnen werkgevers, werknemers en overheden afspraken maken over regionale loonafspraken en bijvoorbeeld het verrichten van vrijwilligerswerk door werklozen met behoud van uitkering door deze in regionale cao's vast te leggen.

Met andere woorden: laat elke regio op haar eigen wijze bijdragen aan de nationale welvaart en op haar eigen wijze invulling geven aan leefbaarheid en welzijn op een manier die past bij de inwoners, en geef haar daartoe dan ook de bijbehorende bevoegdheden en middelen.

Noten

- 1 UWV (2014), *Landelijke arbeidsmarktprognose 2014: update februari 2014*, Amsterdam.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013), *De lerende economie*, Den Haag; Brynjolfsson, E. & A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, London/New York: W.W. Norton and Company; Commissie Melkert (2013), *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen. Investeren in werk en innovatie*, Amsterdam, PvdA.
- 3 OESO (2013), *How's life? 2013: Measuring well-being*, Parijs: OESO.
- 4 WRR (2013); Storper, M. (2013), *Keys to the City: How economics, institutions, social interactions and politics affect regional development*, Princeton: Princeton University Press; OESO (2012), *Regional Outlook 2012*, Parijs: OESO.
- 5 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), *Monitor Arbeidsmarkt: april 2014*, Den Haag.
- 6 Onderwijsraad (2014), *Een eigentijds curriculum*, Den Haag. Vgl. Van den Berge, W., R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms & B. ter Weel (2014), *Investeren in skills en competenties: een voorstudie voor programmering van onderzoek en beleid*, Den Haag: CPB/Universiteit van Amsterdam.
- 7 Dat blijkt ook uit de begripsdefinitie die Becker et al. (2007: 3) destijds maakten: een regio als aanduiding van gebieden op afstand van het economische centrum in West-Nederland, ofwel centrum en periferie. Becker, F., D. Bultje, M. Molema en P. Smeets (2007), *Een economisch mozaiek: de PvdA en regionaal economische politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- 8 Broersma, L. en J. van Dijk (2008), 'The effects of congestion and agglomeration on mfp-growth in Dutch regions', *Journal of Economic Geography*, 8, 2, p.181-209. doi:10.1093/jeg/lbmo41.; OESO (2014), *Territorial review Netherlands*, Parijs: OESO.
- 9 OESO (2014).
- 10 CBS WEB-Magazine, 13 maart 2013.
- 11 OESO (2014), p. 85.
- 12 Venhorst, V. (2012), *Smart move? The spatial mobility of higher education graduates*, Groningen: RUG.
- 13 CBS (2014), *Bevolkingsgroei concentreert zich in de 30 grootste gemeenten*, webmagazine 23 april 2014.
- 14 Edzes, A.J.E., R. Rijnks & J. van Dijk (2013), 'Spatial implications of using firm level quotas to employ low productive workers', in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 104, 5, pp. 621-629. DOI: 10.1111/tesg.12060.
- 15 Broersma, L., A.J.E. Edzes & J. van Dijk (2011), 'The effects of municipal policy strategies on social assistance inflow and outflow in the Netherlands, 1999-2007', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, pp. 709-727, DOI: 10.1068/c1043.
- 16 Vgl. WRR (2013).
- 17 Er bestaat ondertussen een hele onderzoeksliteratuur met toepassingen voor Nederlandse regio's ten aanzien van de gerelateerdheid van industrieën in regio's, de potentie voor innovatie en economische groei, de weerbaarheid tegen economische schokken en de verbanden met de skills van de beroepsbevolking. Voor een overzicht, zie: Weterings, A. et al. (2013), *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, Den Haag: PBL.
- 18 Zie bijvoorbeeld: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf.
- 19 McCann, P. & R. Ortega-Argilés (2013), 'Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy', *Regional Studies*, 84, 1-12
- 20 Neffke, F., M. Henning & R. Boschma (2011), 'How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions', *Economische Geographie*, 87, 3, 237-265.
- 21 Dijk, van J., A.J.E. Edzes & M. Hamersma (2013), 'Groningen-Drenthe: The labour force challenge of activating and skilling within a changing demographic Environment', in: C. Martinez (ed.), *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for Resilient Labour Markets*, Parijs: OESO.
- 22 Voor een kort overzicht waaronder de verbinding met het landelijke beleid, zie: Ministerie van Economische Zaken (2014), *Partnerschapsovereenkomst Nederland 2014-2020 EFRO, ESF, ELP en EFMV*, Den Haag.
- 23 Inspectie voor Werk en Inkomen (2013), *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- 24 Edzes, A.J.E. & J. van Dijk (2011), 'De storm nadert en het dak lekt: bezuinigingen en invoering WWNV bedreigen ons sociale zekerheidsstelsel', in: *S&D* 2011/9-10, pp. 118-125.
- 25 WRR (2013).
- 26 OESO (2014), p. 216.

Nieuw belastingstelsel moet voor meer banen zorgen

We kunnen nog veel meer herverdelen via belastingheffing dan we nu al doen, liet Flip de Kam in het vorige S&D-nummer zien. Meer herverdelen verdient aandacht, bevestigen Ed Groot en Henk Nijboer in een reactie, en meer banen creëren is ook belangrijk. Hun voorstel: verlaag de belasting op arbeid en verhoog de btw.

ED GROOT & HENK NIJBOER

Beiden Tweede Kamerlid voor de PvdA

In zijn artikel 'Ongelijkheid: belastingen als breekijzer', in het augustusnummer van S&D, koestert Flip de Kam zijn oude voorliefde om feiten van hypes te onderscheiden. Anders dan de populaire beeldvorming wil doen geloven is in Nederland geen sprake van almaar grotere inkomensverschillen. Evenmin klopt de gedachte dat na het uitbreken van de economische crisis in 2008 de inkomens versneld ongelijker zijn geworden. Integendeel, stelt De Kam op basis van onderzoek van Caminada: de inkomensverdeling sinds 1990 laat een opvallend stabiel beeld zien, en vanaf 2008 daalt de ongelijkheid zelfs iets. Daarmee wijkt Nederland af van andere OESO-landen. Die stabiliteit is volgens De Kam in hoge mate te danken aan de herverdeling via de belastingen en de sociale uitkeringen. Herverdeling werkt dus en het is in dit verband goed te memoreren dat de PvdA tweederde van de periode sinds 1990 regeringsverantwoordelijkheid droeg.

Een ander verhaal is de verdeling van vermogen. Zo'n 60% van het vermogen is in handen van 10% van de huishoudens. Die verdeling wordt maar beperkt minder scheef –

ongeveer 50% – als ons enorme pensioenvermogen in de beschouwing wordt betrokken.

Wij delen en steunen in grote lijnen de analyse van De Kam en de door hem aangedragen voorstellen: beperk aftrekposten, verlaag het tarief waartegen deze mogen worden afgetrokken, hervorm de ondernemersbelastingen en de vermogensbelasting en maak de inkomstenbelasting progressiever. Een behoorlijk deel van die voorstellen wordt trouwens al uitgevoerd. Zo gaat het tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken gestaag omlaag richting het niveau van de eerste schijf. Ook is de aftrekbaarheid van pensioenpremies beperkt tot de inkomensgrens van € 100.000.

Een flinke bijdrage aan de herverdeling van inkomens levert verder het afbouwen van de diverse heffingskortingen, waardoor mensen met hoge inkomens effectief meer belasting gaan betalen. De algemene heffingskorting en arbeidskorting van iemand die € 100.000 verdient (zonder eigen woning of auto van de zaak) lopen (bij elkaar opgeteld) terug van € 2551 aan het begin van deze kabinetsperiode in 2013 naar € 1689 in 2017.

Nieuwe stappen naar een eerlijker en eenvoudiger stelsel kunnen worden gezet bij de komende belastinghervorming. Wij streven daarbij niet alleen naar eerlijker delen, maar vooral ook naar meer werkgelegenheid en een lagere werkloosheid. Dat moet een belangrijke doelstelling van het fiscale stelsel zijn.

Belast consumptie en vervuiling meer en arbeid minder

Werkgelegenheid stimuleren kan door de lasten op arbeid drastisch te verlagen en de opbrengsten uit andere belastingen te verhogen, liefst via de weg van grondslagverbreding. De onevenwichtige belastingmix die we nu hebben krijgt ten onrechte weinig aandacht in de voorstellen van De Kam. Dat is temeer opvallend omdat uit internationale vergelijkingen blijkt dat in Nederland arbeid zwaar wordt belast terwijl consumptie en kapitaal – mede door allerlei vrijstellingen – relatief minder bijdragen aan de belastingopbrengst.

In de recente brief van het kabinet over de toekomst van het fiscale stelsel wordt een achttal richtingen geschetst waaruit de lagere belasting op arbeid kan worden gefinancierd. Zo kunnen de opbrengsten uit de btw worden verhoogd door te schrappen in het grote aantal vrijstellingen en in het aantal goederen en diensten dat valt onder het lage tarief. Wij delen niet de mening van De Kam dat de btw een sterk degressieve belasting zou zijn. Dat blijkt ook uit onlangs gepubliceerd onderzoek van het CPB.¹ Juist de hogere inkomens besteden een groter deel van hun inkomen aan bijvoorbeeld restaurants en concerten. De Kam komt tot zijn conclusie vanuit de notie dat mensen met hoge inkomens veel sparen en een kleiner deel van hun inkomen consumeren. Daarom betalen zij als percentage van hun inkomen minder btw dan lage inkomens. Maar vroeger of later komen veel van die besparingen natuurlijk toch tot besteding en wordt alsnog btw afgedragen.

Dezelfde studie van het CPB en ook de opvatting van Financiën² wijzen uit dat het lage btw-tarief niet effectief is als instrument om lage inkomens te ondersteunen. En als zich dan toch ongewenste inkomenseffecten voordoen is het beter die te repareren via de uitkeringen of de inkomstenbelasting. Afhankelijk van de vormgeving van het totale belastingpakket – compensatie van negatieve effecten op lage inkomens – is verhoging van de indirecte belastingen dus een verdedigbare optie vanuit sociaal-democratisch perspectief, zeker als daarbij de eerste levensbehoeften (het ‘boodschappenmandje’) buiten schot blijven.

Een verschuiving van belasting op arbeid naar btw leidt tot meer werkgelegenheid. Lagere lasten op arbeid verkleinen het verschil tussen de loonkosten van de werkgever en het nettoloon van de werknemer, de zogenoemde ‘wig’. Hierdoor houdt de werknemer meer over in zijn portemonnee en wordt werken aantrekkelijker. Verschuiving van die lasten naar de btw is geen reden tot zorg. Dat komt mede

De Kams bewering dat de btw een sterk degressieve belasting is, klopt niet

door de bredere grondslag van de btw (daar betaalt immers iedereen aan mee, niet alleen werknemers) en door het feit dat btw wel drukt op de import maar niet op de export.

Vergroening van het belastingstelsel is een andere manier om meer indirecte belastingen op te halen. Hier ligt een uitdaging omdat Nederland in vergelijking met andere landen al behoorlijk wat milieubelastingen telt. De vliegbelasting heeft Nederland met de neus op het feit gedrukt dat we een klein land zijn dat gevoelig is voor prijsverschillen met het buitenland. Dat neemt niet weg dat we goed moeten onderzoeken hoe we langs fiscale weg tot zui-

niger gebruik van energie en grondstoffen kunnen komen. Hoe dan ook moet de jarenlange oversubsidiëring van sommige als groen bekend staande auto's worden gekeerd. In 2007 brachten de inkomsten uit bpm, de aanschafbelasting op nieuwe auto's, nog € 3,6 mrd op, in 2013 was dat nog slechts € 1,1 mrd. In de fiscale behandeling van auto's is te veel belastinggeld verspild aan Mitsubishi Outlanders en andere PC Hooftractorachtige voertuigen.

Eerlijke belastingdruk voor bedrijven

Bijzondere aandacht verdienen verder de ondernemersbelastingen. Flip de Kam behoort tot de selecte groep fiscalisten die al in een vroeg stadium heeft gesignaleerd dat box 2 aan alle kanten rammelt: van evenwicht ten opzichte van werknemers is geen sprake en de mogelijkheden van ontwijking en fraude zijn legio. De commissie-Van Dijkhuizen zegt het wat diplomatieker maar het komt op hetzelfde neer: de ondernemersbelastingen bevinden zich in de 'fiscale luwte'. Wij zien het liefst een ondernemersbelasting naar Scandinavisch model zoals ook bepleit door CPB-fiscalist Sybren Cnossen. In het kort komt dit erop neer dat het normale rendement op kapitaal tegen een relatief laag tarief wordt belast (waarbij het tarief in box 3 richtinggevend is) maar dat overwinsten³ op dezelfde manier worden belast als inkomen uit arbeid, dus tegen maximaal 52%.

Terecht stelt De Kam aan de kaak dat bv's veel te ruime mogelijkheden hebben om winsten eindeloos op te potten en dat in de praktijk van belastinguitstel vaak -afstel komt. Vetgemeste bv's kunnen te gemakkelijk worden verkast naar het buitenland dan wel fiscaal vriendelijk overgeheveld naar de volgende generatie, die het spel van belastinguitstel vervolgens kan voortzetten. De huidige faciliteiten kunnen beter worden ingezet om het aannemen van personeel aantrekkelijker te maken.

Ook de aftrekbaarheid van rente op vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen zou meer in balans kunnen worden gebracht. Dat stimuleert investeringen uit

ingehouden winst en maakt met name het midden- en kleinbedrijf minder afhankelijk van bankkrediet.

Een deel van de bedrijven betaalt vaak nauwelijks belasting. Door vernuftig gebruik te maken van verschillen in fiscale wetgeving tussen landen minimaliseren zij hun effectieve belastingdruk. Kapitaal vliegt met één druk op de knop de oceaan over. Dat leidt tot een ware 'race naar de bodem', waarin landen elkaar proberen af te troeven met steeds lagere belastingen. Dat is winst voor aandeelhouders en mensen met een flinke bankrekening, maar een hard gelag voor veel werknemers, die met een steeds groter deel van hun loon de teruglopen-de belastinginkomsten op peil moeten houden.

Concrete, Europees gecoördineerde actie is noodzakelijk. Door harmonisatie van grondslag en tarief van de winstbelasting, informatie-uitwisseling, strengere eisen aan brievenbusmaatschappijen en het nalopen van onze belastingverdragen met ontwikkelingslanden. Nederland heeft alles in huis om de slag te winnen op échte concurrentievoordelen. De race naar de bodem die nu gaande is kent alleen verliezers.

Wij vinden verder dat de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek te weinig op groei en werk zijn gericht. Deze en andere ondernemersfaciliteiten moeten prikkels gaan bevatten om mensen in dienst te nemen, opdat kleine bedrijven kunnen groeien, niet alleen financieel maar ook met het oog op het aantal werknemers. Meer in het algemeen is de uitstoot van werknemers in loondienst naar schijnzelfstandigheid een urgent probleem en we zijn blij dat het kabinet nog dit jaar met een samenhangend pakket maatregelen komt om dit aan te pakken.

Winst op vermogen weer echt belasten

Ten slotte de vermogensbelasting. Wij constateren met genoegen dat inmiddels een brede Kamermeerderheid vindt dat de huidige heffing in box 3 zijn langste tijd gehad heeft. In box 3 wordt een rendement verondersteld van

4% waarop 30% belasting wordt geheven. Effectief komt dat neer op 1,2%. Voor kleinere spaarders die hooguit 2% rente krijgen, is dat tarief veel te hoog, zeker als ook de inflatie in aanmerking wordt genomen. Voor mensen met veel vermogen ligt dat anders. Wij denken dat Flip de Kam gelijk heeft als hij zegt dat het werkelijk behaalde rendement in de regel hoger is naarmate de vermogens groter worden. Een vermogensrendementsheffing die beter aansluit bij het werkelijk behaalde rendement zal daarom in de praktijk niet alleen als eerlijker

worden ervaren door iedereen, maar vanzelf ook herverdeling tot stand brengen: kleine spaarders gaan minder belasting betalen, vermogenden meer.

Eerlijker, eenvoudiger en meer in het teken van werk. Een stelsel met minder belasting op werk, een stelsel dat het aantrekkelijker maakt om mensen in dienst te nemen, een groener stelsel en een 'fair share' van bedrijven en vermogenden. Dat is het belastingstelsel waar de PvdA zich de komende jaren voor gaat inzetten.

Noten

- | | | | |
|---|--|---------------------|---|
| | | 2014/02, pp. 13-14. | (primair) rendement op kapitaal. |
| 1 | Bouwstenen voor een moderne btw, <i>CPB Policy Brief</i> | 2 | Kamerstuknummer 32140-5. |
| | | 3 | Overwinst definiëren we als alle winst boven een redelijk |

Ongelijkheid als beleidsvraagstuk

Op het hoogtepunt van de hype rond het ongelijkheidsonderzoek van Piketty presenteerde de WRR zijn verkenning *Hoe ongelijk is Nederland?* Voor de onafhankelijke denktank is stelling nemen in een politiek vraagstuk als dat van ongelijkheid best ingewikkeld.

- **Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.),** *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam 2014

NICO WILTERDINK

Emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

In de westerse wereld neemt de bezorgdheid toe over de groeiende economische ongelijkheid. Zowel Thomas Piketty's grote internationaal vergelijkende studie als het WRR-rapport over recente ontwikkelingen in Nederland geeft daar uitdrukking en invulling aan. Tegelijk laten de reacties op beide studies zien dat die bezorgdheid niet door iedereen gedeeld wordt. Ongelijkheid is in Nederland helemaal geen probleem, riep voormalige werkgeversvoorzitter Bernard Wientjes uit bij de presentatie van het WRR-rapport in juni dit jaar, en verschillende commentaren in de dagen die volgden hadden eenzelfde teneur. Nu de eerste schermutselingen achter de rug zijn, wordt het tijd de diverse standpunten tegen elkaar af te wegen.

Uit de reacties op het rapport blijkt wel dat de WRR zich met dit project voor een lastige opgave zag gesteld: hoe aan de ene kant een

heldere boodschap over te brengen en aan de andere kant de schijn van partijdigheid te vermijden? Ongelijkheid is immers bij uitstek een kwestie die links en rechts van oudsher verdeelt, en wie het als vraagstuk aan de orde stelt wordt al gauw in de politiek linkse hoek geplaatst. De samenstellers hebben geprobeerd dit probleem te ondervangen door zich te concentreren op feitelijke trends in de economische ongelijkheid en aanwijsbare maatschappelijke gevolgen daarvan, en daarbij te kiezen voor een 'instrumentele' in plaats van een 'morele' benadering.

Ongelijkheid wordt volgens dit uitgangspunt primair beoordeeld naar de mate waarin ze negatieve gevolgen heeft voor de samenleving als geheel. Als aangetoond kan worden dat de ongelijkheid ongewenste effecten heeft die iedereen aangaan, is er een 'objectieve', niet-ideologische en partijtegenstellingen



*Presentatie van het WRR-rapport 'Hoe ongelijk is Nederland?' in de Balie in Amsterdam op 5 juni 2014.
Links Bernard Wientjes, VNO/NCW, en rechts Sadet Karabulut, Tweede Kamerlid SP.*

Nico Wilterdink

overstijgende reden om daar wat aan te doen. In de verkennende WRR-studie staan dan ook drie vragen centraal: Hoe is de economische ongelijkheid – gedefinieerd als de verdeling van inkomens en vermogens – in Nederland de afgelopen decennia veranderd? Wat zijn de (mogelijke) maatschappelijke en economische gevolgen van de ongelijkheid? En welke beleidsmaatregelen zijn te overwegen?

Trends in de inkomens- en vermogens-ongelijkheid

Niet alleen in de jaren tachtig, maar ook daarna is in Nederland wel degelijk sprake geweest van een gestaag toenemende inkomensongelijkheid, in weerwil van CBS-berichten over een hoge mate van stabiliteit in deze verdeling. Dat is de stelling die Wiemer Salverda verdedigt in het eerste hoofdstuk van de WRR-studie na de inleiding. De ongelijkheid van de bruto-inkomens van huishoudens is de afgelopen decennia steeds toegenomen, en die van de netto-inkomens en de gestandaardiseerde huishoudinkomens (waarbij gecorrigeerd is voor de omvang en samenstelling van de huishoudens) nog meer. Dit houdt in dat het verschil tussen de ongelijkheid van de bruto-inkomens (uitkeringen inbegrepen) en die van de netto-inkomens kleiner is geworden, wat kan worden toegeschreven aan de verminderende progressiviteit van het belasting- en premiestelsel.

Tegelijk is volgens het inleidende hoofdstuk in de WRR-verkenning de afstand tussen de ongelijkheid van primaire inkomens (uit arbeid en vermogen) en die van netto-inkomens (na bijtelling van uitkeringen en pensioenen en aftrek van belastingen en premies) juist groter geworden, hetgeen wijst op een toename van de herverdelende werking van uitkeringen, die vooral een onbedoeld gevolg is van de sterke groei van het aantal ouderen met een AOW-uitkering.¹

Salverda vergelijkt de gemiddelde gestandaardiseerde huishoudinkomens van het

hoogste en het laagste deciel – geordend naar bruto-inkomens – met elkaar: het quotiënt van beide neemt volgens zijn berekening in de jaren tachtig met 40% toe, daarna nog verder met zo'n 20%.²

Deze en andere uitkomsten roepen de vraag op waarom het CBS dan toch uitkomt op een slechts licht veranderende, bijna stabiele Gini-coëfficiënt voor de ongelijkheid van gestandaardiseerde huishoudinkomens in de periode 1990-2011.³ Weliswaar is de Gini een nogal logge maatstaf die weinig gevoelig is voor verschuivingen in de uiteinden van de inkomenshiërarchie, maar de door Salverda gesignaleerde polarisatie zou hier toch in moeten doorwerken, tenzij die gecompenseerd zou worden door vermindering van ongelijkheid in de tussendecielen.

Een andere verklaring voor de discrepantie zou gelegen kunnen zijn in het feit dat Salverda uitgaat van de decielenverdeling volgens de bruto-inkomens, terwijl het CBS deze herordent naar de gestandaardiseerde huishoudinkomens; maar daarover geeft het hoofdstuk geen nader uitsluitsel. De vraag is ook of de verhouding tussen het aandeel van het hoogste en van het laagste deciel wel de meest geschikte maatstaf is om de inkomensongelijkheid aan af te meten. Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat 'de echte minima', degenen die langdurig op minimumuitkeringen zijn aangewezen, zich grotendeels in het tweede (een na laagste) deciel bevinden, terwijl het laagste deciel veeleer bestaat uit mensen met tijdelijk lage inkomens, zoals studenten en sommige zelfstandigen. Salverda merkt hier alleen over op dat het laagste deciel in de loop van de tijd steeds meer uit werkenden is gaan bestaan en dat studenten hierin 'slechts een minderheid' vormen, die 'eerder kleiner dan groter' is geworden.⁴ Dat had wat meer uitleg verdiend.

Alles bij elkaar wijst veel er toch op dat de inkomensongelijkheid in Nederland, net als in de meeste andere westerse landen, sinds de jaren tachtig bijna voortdurend is toegenomen.

Nico Wilterdink

men. Aan de argumenten die Salverda hiervoor aanvoert zou nog iets kunnen worden toegevoegd: de inkomenscijfers berusten op belastinggegevens, die een aanzienlijk deel van de inkomens en dan vooral de kapitaal- en winstinkomens niet dekken, en het zijn juist die inkomens die sterk in de hogere inkomenscategorieën zijn geconcentreerd en de afgelopen decennia in belang zijn toegenomen. Bovendien vallen vermogenswinsten, die sinds de jaren negentig uitbundig groeiden, helemaal buiten de belastbare inkomens. Zouden al die inkomens volledig zijn meegeteld, dan

De relatie tussen ongelijkheid en economische groei is discutabel

zouden de ongelijkheid én de toename daarvan in de afgelopen twintig jaar (althans tot de crisis van 2008-2009) vermoedelijk een stuk hoger uitvallen.

De beschikbare cijfers wijzen vooral op een toename van de ongelijkheid in de inkomens uit arbeid, laat Paul de Beer in zijn bijdrage zien. Het is op dit vlak dat de vergroting van de kloof tussen top en basis zich het duidelijkst voordoet. 'In 1990 verdiende een bestuurder uit de top-100 [van bedrijven die hun top het meest betalen] in iets minder dan twee weken evenveel als een minimumloner in een heel jaar; in 2011 had hij daar nog maar één week voor nodig.'⁵ Ook de Gini-index van de verdeling van de lonen van voltijdwerknemers geeft een gestage toename van ongelijkheid aan, althans tot 2005. Het is een internationale trend, die de meeste economen verklaren uit marktkrachten die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen (waardoor de vraag naar arbeidskrachten met speciale kennis en vaardigheden zou toenemen) en globalisering

(waardoor vooral laaggeschoolde werknemers steeds meer de concurrentie ondervinden van werknemers in andere landen). De bewijskracht voor dit type verklaring is echter gering, en De Beer stelt daar tegenover dat institutionele veranderingen 'waarschijnlijk' belangrijker zijn, zoals 'de verzwakking van de vakbonden' en 'het overheidsbeleid van liberalisering en marktwerking'. Toename van ongelijkheid is niet onvermijdelijk maar kan in principe door beleid worden gekeerd, zo wordt hiermee gesuggereerd.

Economische ongelijkheid omvat meer dan ongelijkheid van inkomens, zo benadrukt Bas van Bavel in zijn bijdrage over de vermogensongelijkheid. Niet alleen wijst hij erop dat vermogens veel ongelijker zijn verdeeld dan inkomens, ook stelt hij dat die ongelijkheid in Nederland buitengewoon groot is: '[...] hoger dan in de meeste Europese landen, hoger dan in het VK en op een even hoog niveau als in de VS'.⁶ Cijfers en literatuurverwijzingen die dit zouden kunnen adstrueren ontbreken echter. Legt men de cijfers over Nederland naast de schattingen die Piketty in zijn studie geeft, dan blijkt iets anders. Terwijl in Nederland in 2010 de rijkste 10% van de huishoudens 60% van het totaal van de privévermogens in handen had, was dit aandeel in hetzelfde jaar volgens Piketty in Frankrijk 62%, in het Verenigd Koninkrijk 70,5%, in de Verenigde Staten 71,5% en in Zweden 59%.⁷ Uitzonderlijk groot is de Nederlandse vermogensongelijkheid volgens deze gegevens dus zeker niet. Daarbij komt dat de pensioenvermogens – die minder ongelijk verdeeld zijn dan de privévermogens in strikte zin – buiten de statistieken van de vermogensverdeling vallen, terwijl ze met elkaar een relatief groot deel van het Nederlandse nationaal vermogen in beslag nemen.

Op de vraag hoe de vermogensongelijkheid de afgelopen jaren veranderd is, kan volgens Van Bavel geen ondubbelzinnig antwoord worden gegeven: aan de ene kant laten cijfers van het CBS 'een min of meer gelijkblijvende, hoge

Nico Wilterdink

ongelijkheid' zien, aan de andere kant zijn er 'partiële, concrete aanwijzingen dat de ongelijkheid de afgelopen jaren zelfs verder is gestegen', zoals een sterke groei van topvermogens volgens de lijsten van de 500 rijksten van *Quote*. Vervolgens noemt Van Bavel een reeks oorzaken van 'de grote en waarschijnlijk toenemende ongelijkheid' in de verdeling van het private vermogen, maar omdat niet helemaal duidelijk is wát er nu precies verklaard wordt, blijven die een beetje in de lucht hangen. Zo wordt als eerste oorzaak 'de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat' opgevoerd: mensen hoefden minder te sparen voor hun oude dag en op die manier werd de vorming van kleinere vermogens 'belemmerd'. Dat klinkt plausibel, maar feitelijk groeiden in de periode van opbouw en expansie van de verzorgingsstaat (1950-80) kleinere privévermogens in de vorm van spaartegoeden en eigen woningen aanzienlijk, waardoor de vermogensongelijkheid in die jaren waarschijnlijk juist afnam.⁸

Gevolgen van ongelijkheid

Wie het over de maatschappelijke gevolgen van economische ongelijkheid heeft, kan niet om de geruchtmakende studie van Richard Wilkinson en Kate Pickett, *The Spirit Level* (2009), heen. Zij concludeerden op grond van internationale vergelijkingen dat er een duidelijk oorzakelijk verband is tussen de mate van inkomensongelijkheid en een scala van sociale, psychische en medische problemen. Het is dan ook passend dat het tweede deel van de WRR-studie opent met een korte samenvatting van dat boek, gevolgd door een interview met Wilkinson. Het daaropvolgende stuk van Herman van de Werfhorst vormt een nauwkeurig empirisch commentaar op het werk van Wilkinson en Pickett. Op grond van grondig nieuw vergelijkend onderzoek stelt Van de Werfhorst vast dat sommige van de door Wilkinson geponeerde verbanden opgaan, maar dat andere een stevige empirische basis missen.

Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het veronderstelde verband tussen inkomensongelijkheid en geweldscriminaliteit. Daarentegen blijft de stelling overeind dat grotere ongelijkheid het vertrouwen in andere mensen en (vooral) in politieke en maatschappelijke instituties bij zowel hoge als lage inkomensgroepen doet afnemen. Geheel in de lijn van Wilkinson ligt ook de bevinding dat 'statuszucht' groter wordt bij groeiende inkomensongelijkheid, wat wel de vraag oproept hoe statuszucht gemeten is. Die vraag rijst ook bij andere variabelen, bijvoorbeeld waar zijdelings wordt opgemerkt dat in meer ongelijke landen 'de geestelijke gezondheid van de bevolking lager' is.⁹ Het persoonlijk welbevinden dat mensen zichzelf toeschrijven blijkt voor lagere statusgroepen lager te liggen naarmate de inkomensverschillen groter zijn, voor hogere statusgroepen echter niet. Ongelijkheid pakt op dit punt dus slecht uit voor de meerderheid van de bevolking, maar, anders dan Wilkinson veronderstelt, niet voor een geprivilegieerde minderheid. Alles bij elkaar kan gezegd worden dat het vergelijkende onderzoek van Van de Werfhorst c.s. de Wilkinson-these partiel bevestigt en daarmee enigermate relativeert.

Een andere kwestie betreft de economische gevolgen van ongelijkheid. Terwijl economen lange tijd veronderstelden dat ongelijkheid goed is voor economische groei, omdat zij de nodige prikkels voor inspanning en innovatie verschaft, doet de laatste tijd de omgekeerde stelling opgeld. In het laatste hoofdstuk bespreekt Robert Went vier argumenten waarom grote en groeiende ongelijkheid juist nadelig zou zijn voor economische groei: de ongelijkheid heeft 1) een negatief effect op de consumptieve vraag; 2) doet de schulden bij lagere inkomensgroepen toenemen, met een schuldencrisis als mogelijk gevolg; 3) stelt rijken en veelverdieners in staat om hun onwelgevallige veranderingen tegen te houden; en 4) beperkt de mogelijkheden van lagere klassen om via onderwijs op te klimmen,

Nico Wilterdink

waardoor er minder geïnvesteerd wordt in 'menselijk kapitaal'.

Aan dit rijtje zou nog een argument kunnen worden toegevoegd. Ongelijkheid motiveert tot inspanningen zolang mensen het gevoel hebben dat ze hun positie daadwerkelijk kunnen verbeteren, maar demotiveert wanneer de verschillen zo groot worden dat ze onoverbrugbaar lijken te worden, wanneer armen steeds minder kansen krijgen en rijken steeds minder hoeven te doen om hun bevoorrechte positie te behouden. Een apathische onderklasse tegenover een grotendeels erfelijke 'leisure class' van vermogenden: daar zou voortdurend toenemende ongelijkheid toe kunnen leiden.

Dit is een theoretische, nogal speculatieve redenering die naar een mogelijke toekomst verwijst, en dat geldt ook de door Went genoemde argumenten. Voor zover deze enige empirische ondersteuning vinden, betreft die vooral ontwikkelingen in de Verenigde Staten, waar de toename van ongelijkheid de afgelopen dertig tot veertig jaar veel sterker was dan in de West-Europa. Internationale vergelijkingen tussen OESO-landen wijzen niet op een duidelijk verband tussen ongelijkheid en economische groei, in de ene noch de andere richting.¹⁰

Remedies

In de inleiding en daaropvolgende hoofdstukken wordt een scala van gelijkheidsbevorderende maatregelen geopperd. Voor een deel betreft dat 'redistributieve' belastingmaatregelen, zoals een verschuiving van de belastingdruk van (lagere) arbeidsinkomens naar (grote) privévermogens, voor een ander deel 'predistributieve' ingrepen in de primaire inkomens, zoals verhoging van het minimumloon in verhouding tot het gemiddelde loon en, ingrijpender, veranderingen in de structuur van ondernemingen die de macht van aandeelhouders zouden beperken ten gunste van werknemers. Bij al die, op zichzelf zinnige

voorstellen rijst natuurlijk de vraag in hoeverre ze haalbaar zijn, gegeven de politieke krachtsverhoudingen in Nederland.

Terwijl, zoals gezegd, de bezorgdheid over en kritiek op de groeiende ongelijkheid in de westerse wereld en ook in Nederland de afgelopen tijd is toegenomen, heeft die zich voorspand niet vertaald in politiek beleid gericht op vermindering van ongelijkheid. De partij die zich altijd uitdrukkelijk tegen 'nivellering' heeft gekeerd, de VVD, is uitgegroeid tot de

De bezorgdheid over de ongelijkheid groeit, maar het beleid blijft vooralsnog ongewijzigd

grootste van het land, en waar de vakbeweging zich ooit sterk maakte voor vermindering van beloningsverschillen tussen de basis en de top, lijkt ieder serieus streven in die richting nu ver te zoeken (wat in verband kan worden gebracht met de verzwakking van de onderhandelingsmacht van vakbonden).

Voorstellen voor belastinghervorming gaan eerder in de richting van afzwakking of zelfs afschaffing van de progressiviteit in de belastingtarieven (tot en met pleidooien voor een 'vlaktaks') dan van versterking daarvan. De wijdverbreide verontwaardiging over excessieve beloningen van topbestuurders heeft wel tot enige bijstellingen geleid, maar daarbij is het particuliere bedrijfsleven grotendeels ontzien. Dit WRR-rapport geeft de partijen ter linkerzijde, die toch al geporteerd zijn voor vermindering van sociaaleconomische ongelijkheid (PvdA, SP, GroenLinks), argumenten in handen om dat streven met kracht voort te zetten, maar of andere partijen zich erdoor laten beïnvloeden valt te betwijfelen.

Nico Wilterdink

Onbedoeld toont de studie aan hoe moeilijk het is ongelijkheid als maatschappelijk vraagstuk te objectiveren en boven belangen- tegenstellingen, morele overwegingen en politiek-ideologische geschilpunten uit te tillen. Is het al lastig 'de feiten' met betrekking tot de (relatieve) omvang van de ongelijkheid (wat wordt met wat vergeleken?) en de veranderingen daarin (op welke termijn?) te beschrijven, nog moeilijker is het aan te tonen welke negatieve gevolgen die ongelijkheid heeft voor de samenleving als geheel. Als dit rapport een boodschap bevat die partijen van uiteenlopende politieke signatuur toch zou kunnen aanspreken, dan is het een waarschuwing voor de toekomst: ernstige problemen zullen ontstaan als de ongelijkheid veel verder oploopt.

Waar het gaat om praktisch ingrijpen op de korte termijn, maken die beleidsvoorstellen de meeste kans die niet alleen een nivellerend effect hebben maar primair om andere redenen als wenselijk worden beschouwd. Over de noodzaak de werkloosheid te bestrijden be-

staat in Nederland in elk geval een grote consensus. Maatregelen die zowel de werkgelegenheid als de gelijkheid dienen — zoals een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op kapitaal, gepaard aan een reductie van de belasting- en premiedruk in de lagere loonschalen — zouden daarom in de nabije toekomst wellicht op brede politieke steun kunnen rekenen.

Deze WRR-studie is op verschillende punten voor kritiek vatbaar, zo moge uit het voorgaande blijken. Sommige beweringen zijn feitelijk niet goed onderbouwd, de betoogtrant laat hier en daar te wensen over, veel blijft steken in onuitgewerkte suggesties. Toch levert de studie alles bij elkaar een waardevolle bijdrage aan het debat over de ontwikkeling van de ongelijkheid en de gevolgen daarvan. De dreiging van een verdere toename van de ongelijkheid is ook in Nederland maar al te reëel, en dit rapport geeft in kort bestek de nodige munitie om daar niet alleen stelling tegen te nemen maar ook serieus na te denken over beleid dat die tendens zou kunnen keren.

Noten

- 1 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 19.
- 2 Ibidem, p. 48, figuur 2.5.
- 3 Ibidem.
- 4 Ibidem, p. 53.
- 5 Ibidem, p. 59.
- 6 Ibidem, p. 84.
- 7 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge/Londen: The Belknap Press of Harvard University Press), pp. 340-348; piketty.pse.ens.fr/capital21c, Tableau S10.1.
- 8 Zie vorige noot, en Nico Wilterdink, *Vermogensverhoudingen in Nederland* (Amsterdam: Arbeiderspers, 1984).
- 9 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 125.
- 10 Zie bijvoorbeeld OESO, *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Parijs: OESO, 2008.



Rotterdam, 10 oktober 2013 – Een man zoekt werk via het UWV Leerwerkloket Werkplein.

Hoe nieuwe technologie ons werk verandert

Veel werk zal verdwijnen of veranderen door technologische vooruitgang. Voor een deel kunnen we ons daarop voorbereiden.

► **Erik Brynjolfsson & Andrew McAfee**, *The Second Machine Age*, Norton, New York/Londen 2014

► **Simon Head**, *Mindless: Why smarter machines are making dumber humans*, Basic Books, New York 2014

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Technologische vooruitgang fascineert, ze appelleert aan nieuwe werelden en mogelijkheden, vooral door het hoge tempo van de veranderingen. Films als *The Matrix* en boeken als Dave Eggers' nieuwe-media-dystopie *The Circle* zijn populair. In ons dagelijks leven vinden we technologische uitvindingen vaak prachtig: de onlinewereld die ons ter beschikking staat via smartphones en tablets, de belofte van zelfrijdende auto's die minder ongelukken zullen veroorzaken, de mogelijkheden van 3D-printen in de gezondheidszorg.

Voor de arbeidsmarkt zou al die technologisering dan weer niet zo goed zijn. Robots en computers gaan veel van ons werk overnemen, niet alleen van lager opgeleiden maar ook van de middenklasse, zo is de voorspelling. Daar staat tegenover dat de introductie van automatische systemen kan zorgen voor minder verstoringen tijdens het productieproces en kan leiden tot een (deels) lagere fysieke belasting van werknemers. Bovendien maakt de nieuwe technologie tijds- en plaatsonafhankelijk werken mogelijk – geen overbodige luxe als arbeids- en zorgtaken gecom-

bineerd moeten worden en als we de dagelijkse verkeersopstoppingen willen tegengaan. Ook zijn er indicaties dat een gevarieerd ICT-gebruik gerelateerd is aan meer autonomie en leermogelijkheden in het werk.¹

Daarnaast mogen er dan wel banen verdwijnen, technologische ontwikkelingen zorgen ook voor productiviteitsvoordelen die de economie doen groeien waardoor er juist ook banen bij kunnen komen. En in die gevallen dat technologische nieuwigheden bepaalde taken van werknemers overnemen, ontstaan vaak vanzelf weer nieuwe functies. Denk aan de desktop-publishers die in de grafische industrie in de plaats kwamen van de traditionele zettters. Of denk aan de 'peer-to-peer economy' waarbij technologie het mogelijk maakt om vraag en aanbod snel bij elkaar te brengen via bijvoorbeeld marktplaats.nl, airbnb.com, couchsurfing.org of uber.com. Technologie zorgt ervoor dat allerlei afstanden en barrières in het leven van gewone mensen verdwijnen, waardoor ze makkelijker zelf kunnen ondernemen.

Fabian Dekker

Of dat positieve verhaal op macroniveau zich ook laat vertalen op microniveau – of de kassamedewerker die ontslagen is vanzelf weer terecht komt in een opengevallen functie – en hoe de gevolgen van al die technologische toepassingen verdeeld zijn over groepen werkenden, is voer voor arbeidseconomen. Twee recente Amerikaanse studies over de relatie tussen technologie en arbeid zijn in elk geval het lezen waard, ook voor een breder publiek. *The Second Machine Age* van Erik Brynjolfsson en Andrew McAfee is een empirische studie naar het verdwijnen van banen als gevolg van technologische ontwikkelingen. *Mindless: Why smarter machines are making dumber humans* van Simon Head kijkt vooral naar de gevolgen voor werkenden als hun arbeid tot in detail wordt gereguleerd en gemonitord.

De middengroepen staan onder druk

Bij lezing van het verder relatief optimistische boek van de MIT-economen Brynjolfsson en McAfee valt op dat het aandeel van het bruto binnenlands product dat naar de factor arbeid gaat ten opzichte van kapitaal de laatste tien jaar daalt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat onder invloed van nieuwe technologie arbeid minder schaars wordt waardoor de lonen dalen. Ook de bevinding dat de werkgelegenheid daalt terwijl de arbeidsproductiviteit toeneemt, laat zich in een minder optimistisch toekomstbeeld plaatsen. Een prikkelende (en ook verontrustende) conclusie is dat technologie niet bijdraagt aan verdere werkgelegenheids groei maar vooral banen vernietigt. Alternatieve verklaringen zoals de invloed van globalisering wijzen de auteurs stellig van de hand doordat zich vergelijkbare ontwikkelingen voordoen in lage-lonenlanden als India en China, waar eveneens machines taken overnemen van mensen, bijvoorbeeld in de industrie en bij callcenters.

In eerste instantie leek het erop dat de toepassing van nieuwe technologieën vooral voor

laaggeschoolden ongunstig zou uitwerken. De econoom Jeremy Rifkin wees midden jaren negentig al op een ophanden zijnde tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden in de samenleving door het verdwijnen van banen als gevolg van automatisering.² De achterliggende redenering is simpel: technologie stelt

De werkgelegenheid daalt terwijl de arbeidsproductiviteit toeneemt

nieuwe en complexere eisen aan het werk en maakt het mogelijk om relatief laaggeschoolde arbeid gemakkelijk te vervangen. Economen spreken in dit verband ook wel van 'skill-biased technological change'. De laatste jaren wordt opvallend genoeg steeds duidelijker dat niet alleen laaggeschoolden maar vooral ook het middensegment de dupe is van nieuwe technologische ontwikkelingen. Vooral in Amerika is hier bewijs voor gevonden³ en ook in Europa zien we ontwikkelingen die tenderen naar een 'squeezed middle'.⁴

Wat betreft de Nederlandse situatie blijkt dat, hoewel het werk voor laaggeschoolden ook in ons land afneemt, het perspectief van deze groep vooralsnog niet in extreme mate verslechterd is. De verklaring is dat tegelijkertijd met de afname van werkgelegenheid in het onderste arbeidssegment ook het arbeidsaanbod van laagopgeleiden is gedaald.⁵ Maar uit CBS-statistieken vanaf de jaren negentig valt wel af te leiden dat er langzaam maar zeker een beeld dreigt te ontstaan van 'winnaars' en 'verliezers' op onze arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen is de werkgelegenheid in Nederland voor middelbaar en lager opgeleiden de afgelopen jaren afgenomen, nemen de werkloosheidsrisico's voor deze groepen toe, werken ze vaker in flexibele banen met een

Fabian Dekker

grotere mate van baanonzekerheid en is er een duidelijke inkomenskloof waarneembaar tussen werkenden met een hoog opleidingsniveau en andere groepen op de arbeidsmarkt, hoewel dit laatste geen trendmatige ontwikkeling lijkt te zijn.⁶

Net als in Amerika staan de huizen van veel Nederlanders 'onder water' en neemt de bezorgdheid over de toekomst toe.⁷ Het aandeel flexibele en onzekere banen in de totale werkgelegenheid stijgt. De nieuwe technologie maakt het arbeidsbestaan bovendien minder voorspelbaar. De impact van technologische ontwikkelingen is niet alleen voelbaar aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar doet ook in Nederland in de breedte de vraag naar routinematige werkzaamheden afnemen,⁸ vooral economisch-administratieve werkzaamheden maar ook (deels) productiewerk. Hooggeschoold denkwerk en creatieve beroepen die zich lastig laten automatiseren zoals het werk van de schrijver of de chef-kok, blijven buiten schot. Ook taken met een sterk interpersoonlijk karakter zoals veel werkzaamheden in de gezondheidszorg laten zich vooralsnog minder goed automatiseren, hoewel robotisering ook hier steeds vaker haar intrede doet.

Modern Times revisited

Al die technische innovatie heeft ook invloed op de kwaliteit van arbeid. Daar gaat het boek van Simon Head over. Ik moet de lezer waarschuwen, *Mindless* zit vol pessimisme over de continue onderdrukking van werkenden, met als centraal thema de revival van het 'scientific management'. In een notendop: deze klassieke denkrichting binnen de organisatiekunde richt zich op het 'zo goed mogelijk' organiseren van taken binnen organisaties, met als uitgangspunt dat het systematisch opknippen van taken leidt tot economisch succes.

Als Head spreekt over de relatie tussen technologie en arbeid heeft hij het vooral over de constructie van een nieuw 'panopticum', hierbij impliciet verwijzend naar Foucault. De

cases die hij ter illustratie beschrijft zijn indrukwekkend. Bij Amerika's grootste supermarktketen Walmart worden medewerkers voortdurend gemonitord. Vastgelegd wordt wat ze precies doen, hoe lang ze over een taak doen en of de targets wel worden gehaald. Van medezeggenschap wil het bedrijf niets weten. Walmart-managers hebben een 'Toolbox to Remaining Union Free', bedoeld om signalen van sociale mobilisering in een vroegtijdig stadium op te vangen. Bij distributeur Amazon is het niet veel beter. Via gps-systemen krijgen werknemers in magazijnen instructies over de meest efficiënte looproutes. Ook hier is een voortdurende surveillering gericht op het halen van door het management gestelde doelen. Alles volgens het leidende principe 'three strikes and you're out'.

Volgens Head dreigt met een verdere technologisering en een strikt rationele inrichting van de arbeidsorganisatie niet alleen productmatige beheersing maar ook emotionele regulering van de arbeid. Net als Harry Braverman⁹ in de jaren zeventig vraagt Head zich af of technologie niet vooral in het voordeel werkt van de belangen van het kapitaal.

Natuurlijk is de Nederlandse arbeidsmarkt de Amerikaanse niet, maar ook voor ons is het geen overbodige luxe met het oog op verdere technologisering na te gaan denken over een nieuw sociaal model om met veranderingen om te gaan. Doen we dit niet dan komt ook bij ons vanzelf het scenario van een sterker gepolariseerd arbeidsmarktmodel in zicht, waarbij onaantrekkelijk werk overblijft voor de middelbaar en relatief laagopgeleide mensen op de arbeidsmarkt.

En nu?

Weerstand tegen technologische vooruitgang is niet nieuw, net zomin als de vrees dat technologisering zal leiden tot een generationaliseerde of, in weberiaanse bewoordingen, 'onttoverde' samenleving waarbij beheersing en controle van het arbeidsproces centraal staan.

Fabian Dekker

Schaakgrootmeester Jan Hein Donner zou ooit geantwoord hebben op de vraag hoe zijn voorbereiding op een schaakpartij tegen een computer eruitzag: 'Door een hamer te zoeken.' En al in het begin van de negentiende eeuw waren er Engelse arbeiders (de 'Luddites') die machines kapotsloegen uit protest tegen verdere mechanisering en lage lonen.

Natuurlijk is de impact van technologie op de arbeidsmarkt momenteel nog onvoldoende te overzien, maar over het algemeen is er inmiddels voldoende evidentie voor de stelling dat technologie wel degelijk de arbeidsmarktposities van laag- en middelbaar opgeleiden ondermijnt. Aan de andere kant: de inzet en uitkomsten van technologie zijn gelukkig nog altijd beïnvloedbaar, niet in de laatste plaats door beslissingen binnen de arbeidsorganisatie. De vraag is vooral ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat werkenden voldoende zijn voorbereid op de arbeidsmarkt van morgen. 'Een leven lang leren' is op papier de meest elegante oplossing. In de praktijk is het helaas een farce. De deelname van dertigplussers aan het hoger onderwijs laat te wensen over en de deelname aan deeltijdonderwijs is dalende. Ook stagneren de scholingsinspanningen van werkgevers en zijn de bestaande sectorfondsen voor scholing en ontwikkeling nog altijd sterk onderbenut en gericht op de inzetbaarheid binnen sectoren in plaats van tussen sectoren.

De transitiebudgetten die werknemers krijgen na hun ontslag, zijn niet hoog genoeg om verschil te maken en komen helaas pas in beeld als het al te laat is. Om werkenden vol-

doende toe te rusten op een veranderende arbeidsmarkt is meer nodig. Regionaal kunnen scholingsbehoeften in kaart worden gebracht en trainingsprogramma's worden ontwikkeld door overheid, onderwijs en sociale partners waar zij gezamenlijk aan meebetalen. Nieuwe technologie kan hierbij worden ingezet om kennis op een kostenefficiënte manier over te brengen, bijvoorbeeld via een digitale leeromgeving.

Ook verdient het aanbeveling het onderwijscurriculum nog eens goed tegen het licht te houden. In het huidige onderwijsdebat wordt in toenemende mate het belang benadrukt van een nauwgezette aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dit is zeker verstandig, maar

Onze arbeidsmarkt kent in toenemende mate groepen winnaars en verliezers

vooral vanuit het perspectief van de korte termijn. Binnen het onderwijs moet voldoende plaats blijven bestaan voor het opdoen van generieke competenties. Vaardigheden als creativiteit en probleemoplossend vermogen laten zich niet alleen moeilijker automatiseren, maar bieden ook uitwijkmogelijkheden bij (naderend) ontslag. De toekomst is omgeven met onzekerheden, alvast anticiperen op mogelijke veranderingen kan nooit kwaad.

Noten

- 1 SCP (2005), *Verzonken technologie*, SCP, Den Haag.
- 2 Rifkin, J. (1995), *The End of Work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, Putnam, New York.
- 3 Autor, D.H., Katz, L.F. & Kearney, M.S. (2006), 'The polarization of the US labor market', *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), pp. 189-194; Hacker, J. (2006), *The great risk shift*, Oxford University Press, New York.
- 4 Michaels, G., Natraj, A. & Van Reenen, J. (2014), 'Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years', *The Review of Economics and Statistics*, 96(1), pp. 60-77.
- 5 Beer, P. de (2006), 'Perspectieven voor de laagopgeleiden',

Fabian Dekker

- Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 22(3), pp. 218-233.
- 6 Dekker, F. (2014), 'Hoogopgeleiden zijn de winnaars op de arbeidsmarkt', *Me Judice*, 23 mei 2014.
- 7 RMO (2011), *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*, RMO, Den Haag.
- 8 CPB (2012), *Banen in het midden*, onder druk, CPB, Den Haag.
- 9 Braverman, H. (1974), *Labor and monopoly capital*, Monthly Review Press, New York.

Tijd voor een handboek cyberoorlog

Sabotage van telefoon- en internetverkeer is een vast onderdeel van hedendaagse oorlogsvoering. Maar een doordacht plan hoe te reageren op dergelijke aanvallen of een eigen aanvalsstrategie met digitale middelen hebben we niet.

ISABELLE DUYVESTYEN

Universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar aan het Instituut Politieke Wetenschap, Strategische Studies, Universiteit Leiden; universitair docent Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, Universiteit Utrecht

Tijdens een topontmoeting vorige maand in Wales hebben de 28 NAVO-lidstaten besloten dat cyberaanvallen voortaan deel uitmaken van het collectieve verdedigingsmechanisme van het bondgenootschap. Een cyberaanval tegen een van de lidstaten wordt vanaf nu gezien als een aanval tegen alle lidstaten. Maar wat is een cyberoorlog precies, en in welk opzicht onderscheidt deze zich van gewone criminaliteit via bijvoorbeeld internet? Een cyberoorlog kan worden omschreven als: het gebruik van digitale middelen om de tegenstander te dwingen acties te ondernemen of daarvan af te zien *die in de lijn liggen met de politieke doelstellingen van de actor die de middelen inzet*.

Deze middelen kunnen zijn 'denial-of-service'-aanvallen (DoS) meestal met gebruikmaking van een 'botnet' (een groot aantal computers om de systemen te overvoeren zodat ze niet meer werken), door het installeren van 'malware' of het hacken van computers, het platleggen of het aftappen van internetverkeer en het inbreken in netwerken. Voorbeelden van dit soort activiteiten hebben we in recente jaren gezien in Estland en in Zuid-Ossetië.

Aanvallen in Estland en Zuid-Ossetië

In Estland werden in april en mei 2007 in drie golven grote cyberaanvallen gepleegd op de overheid en het bankwezen. Deze aanvallen vonden plaats na een regeringsbesluit tot het verplaatsen van 'de bronzen soldaat van Tallinn' – een monument ter nagedachtenis aan de soldaten van het Rode Leger die sneuvelden bij de strijd om Tallinn in 1944. Verplaatsing van het monument – veel Esten beschouwen het als symbool voor de bezetting van hun land door de Sovjet-Unie van 1944 tot 1991 – stuitte tegen de borst van de grote Russische minderheid in Estland. Na een eerste serie amateuristische aanvallen, met instructies op veelgebruikte Russischtalige websites over hoe individuen konden participeren in de aanvallen, werden de aanvallen professioneler, waarschijnlijk met de inzet van een botnet. De aanvallen waren gericht tegen overheidswebsites, onder andere van de premier, en tegen het bankwezen, waardoor het betaalverkeer korte tijd ontregeld werd.

In het geval van Zuid-Ossetië viel in augustus 2008 een conventionele eenheid van het

Georgische leger de afvallige regio binnen. Dezelfde dag nog werd het gebied door de Russische strijdkrachten heroverd en uiteindelijk onafhankelijk verklaard. De inval van de Russen viel samen met een grote cyberaanval tegen het politieke establishment van Georgië, waaronder de president en het parlement, maar ook de pers en het bankwezen werden onderwerp van voornamelijk DoS-aanvallen.

Georgië was gedurende de hele zomer van 2008 voorwerp van cyberaanvallen, maar de grote golf van meest kwaadaardige aanvallen viel direct samen met het optrekken van het Russische leger. De aanvallen verzwakten de slagkracht van het Georgische leger onder andere doordat communicatie moeilijker was.

Dat cyberaanvallen zoals die in Estland en Zuid-Ossetië plaatsvonden een intrinsiek onderdeel zullen zijn van toekomstige oorlogsvoering, ligt voor de hand, al zal dit op de korte termijn waarschijnlijk vooral gebeuren in combinatie met kinetische middelen – de

Cyberaanvallen komen vooral vanuit China, Iran, Rusland en Syrië

inzet van de conventionele krijgsmacht. Conflictueus handelen waarbij cyberaanvallen worden ingezet laten meestal door hun context weinig interpretatieruimte voor de verantwoordelijkheid van de aanval. Volgens recente statistieken kan de overgrote meerderheid van cyberaanvallen worden herleid tot staten, met name China, Rusland en Iran.¹ In het geval van Estland en Zuid-Ossetië was duidelijk dat Rusland erachter zat. De rol van de staat is in dergelijke conflicten nog steeds prominent, in weerwil van de discussie over het einde van de rol van de natiestaat in oorlogen en de opkomst van niet-statelijke actoren.

Wanneer zetten we zelf digitale wapens in?

Cyberaanvallen moeten worden gezien binnen een politiek kader. Het debat tussen beleidsmakers en politieke besluitvormers moet gaan over de vraag wanneer we digitale wapens zullen inzetten en op welke manieren. Hoe zal de Nederlandse overheid reageren op een cyberaanval, met welke combinatie van instrumenten? Het gevaar is dat door het ontbreken van een strategisch kader waarin de link gelegd wordt tussen digitale instrumenten en politieke besluitvorming, technologische oplossingen de doorslag zullen geven, zonder dat de politieke context in beschouwing wordt genomen.²

De Cybersecurity Strategie die in 2013 is gepubliceerd stelt dat de Nederlandse strategie gericht is op 'een veilig en open cyberdomein, waarin de kansen die digitalisering onze samenleving biedt volop worden benut, dreigingen het hoofd worden geboden en fundamentele rechten en waarden worden beschermd'.³ Deze formulering van de Nederlandse strategische visie heeft een aantal belangrijke manco's. Ten eerste gaat de formulering voorbij aan de essentiële kenmerken van wat een strategie zou moeten inhouden: het verbinden van 'ends', 'ways' en 'means'. Niemand is tegen een 'veilig en open cyberdomein', maar de manieren waarop en met welke instrumenten dit ideaal zou moeten worden beschermd, blijft in de formulering onderbelicht. Dit leidt naar een tweede, fundamentele probleem.

In de beleidsdocumenten die over cybersecurity worden gepubliceerd, inclusief de wel zeer algemene Defensie Cyber Strategie,⁴ bestaat een dominante benadering die cyberveiligheid beziet vanuit nationaal perspectief en zich sterk richt op bescherming van onze vitale infrastructuur. Deze benadering lijkt geheel voorbij te gaan aan een belangrijke trend bij cyberaanvallen zoals die in de praktijk voorkomen; deze aanvallen zijn namelijk voornamelijk afkomstig uit het buitenland, meer specifiek van staten als China, Iran, Rus-

land en Syrië. Dit zou logischerwijs moeten leiden tot een sterkere nadruk op internationale betrekkingen en een rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Echter, het dossier cybersecurity is ondergebracht bij de competenties van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De leden van de Cybersecurity Raad, die toeziet op de uitvoering van de Cybersecurity Strategie, zijn voornamelijk mensen met een expertise op het gebied van technische aspecten van het cyberdomein of afkomstig uit het bedrijfsleven. Dit is op zijn minst curieus. Een logische insteek, ook in het licht van de NAVO-benadering, zou zijn een zeer hechte samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep.

Ten derde: het doordenken van de consequenties van de gemaakte keuzes zou meer aandacht moeten krijgen. Als de minister van Veiligheid en Justitie de doorzettingssmacht heeft bij een aanval op onze vitale infrastructuur — een voor de hand liggend doelwit in een conflict — wat zijn dan de mogelijkheden die hem ter beschikking staan? Kan hij dreigen met een digitale krachtmeting en zo de tegenstander afschrikken, opdat een daadwerkelijke oorlog wordt voorkomen? Speelt bij de inzet van digitale middelen ook het zogeheten veiligheidsdilemma (het risico op een ongewenst conflict vanwege gebrekkige informatie over intenties)? Hoe gaat vergelding in zijn werk? Is ook een offensieve strategie nodig, en wat zijn de consequenties van offensief handelen?

Afschrikkende werking

Afschrikking kan een effectieve manier zijn om een oorlog te vermijden, bijvoorbeeld door duidelijk te maken dat zowel de wil als het vermogen aanwezig is om actie te ondernemen in het geval de tegenstander een aanval voorbereidt. Nederland is een van de weinige staten die publiekelijk heeft kenbaar gemaakt offensieve cybercapaciteit te ontwikkelen. Maar onduidelijk is hoe deze afschrik-

king moet werken en hoe hier voordeel mee te behalen is.

Als onze capaciteiten geheim zijn en onze wapens nog nooit in praktijk zijn gebracht, hoe kan daar dan een afschrikkende werking van uitgaan?⁵ Is het wel mogelijk om een tegenstander af te schrikken met een digitale tegenaanval, als de samenleving waar die tegenaanval plaatsvindt niet beschikt over een hoge mate van toegang tot digitale middelen (internet en telefonie), de zogenaamde connectiviteit?⁶ Nota bene: conflicttrends laten zien dat de meest conflictueuze regio's in de wereld ook tot de meest onderontwikkelde behoren. Een land als Nederland zou, met andere woorden, wel eens veel gevoeliger voor een cyberaanval kunnen zijn dan onze mogelijke tegenstander.

Joseph Nye, verbonden aan Harvard Kennedy School, heeft gesuggereerd dat een actieve verdediging tegen cyberaanvallen van buitenaf, en de ontwikkeling van automatische reactiemechanismen in het geval van een cyberaanval, zoals een geautomatiseerde tegenaanval, goed zouden kunnen werken als afschrikmiddel. Evenals het risico van een beschadigde reputatie door het publiekelijk aan de schandpaal nagelen van de vermeende daders. Deze strategie zou ook kunnen worden toegepast op situaties waarin de aanval niet is geïdentificeerd.⁷ Past een dergelijk afschrikkingsidee ook in ons buitenlands politiek beleid?

Veiligheid garanderen

Een ander risico van cyberaanvallen is dat vaak onduidelijkheid bestaat over de intenties van degene die de aanval uitvoert. Bij onvolledige informatie over de mogelijkheden en bedoelingen van een tegenstander kunnen partijen bij een gewapend conflict betrokken worden zonder dat dit voorzien was. Het risico op conflicten neemt op deze manier substantieel toe.⁸ Belangrijke vragen om te onderzoeken zijn: hoe werkt het veiligheidsdilemma — een wapenwedloop en toenemende span-

ningen, zoals tijdens de Koude Oorlog – in het geval van ‘cyber’? Hoe groot zijn de risico’s om per ongeluk terecht te komen in een cyberoorlog?⁹ En hoe kunnen we ons hiertegen weren?

Nederland zegt over offensieve cybercapaciteit te beschikken, maar is die effectief?

Dan zijn er de vragen rond de cyberaanval zelf. Wanneer, hoe en in welke combinaties kunnen cyberwapens operationeel het effectiefst zijn? Wat is de interactie met de politiek? Hoe worden wapens ingezet en hoe verloopt de ‘feedback loop’ met de politiek verantwoordelijken? Hoe en wanneer waarschuwen we onze bondgenoten voor de mogelijke ‘fall-out’ van een cyberaanval?

In het ‘cyberdomein’ zou degene met een offensieve strategie in het voordeel zijn.¹⁰ Immers: de inzetbaarheid van de conventionele krijgsmacht kan gehinderd worden door een eerste cyberaanval van de tegenstander.¹¹ Ook het Nederlandse rapport over cybersecurity uit 2012 stelt nadrukkelijk dat de offensieve partij in het voordeel is bij inbreuken op de cyberveiligheid.¹² Toch wordt het voordeel van het offensief zeer waarschijnlijk overschat. Zwakke punten kunnen vaak snel worden ‘gepatcht’ of data-verkeer kan worden omgeleid. Vaak bestaan veel te hoge verwachtingen van het effect van cyberwapens.¹³

Cyberaanvallen zijn ongetwijfeld effectief als onderdeel van een eerste aanval, maar voor een overwinning is er meestal meer nodig, zoals de dreiging van een mogelijke herhaling van de aanval. Zelfs als het mogelijk is om een offensief cyberwapen succesvol in te zetten, dan is het nog maar de vraag in hoeverre de inzet hiervan herhaald kan worden of in hoeverre het politieke doel hiermee dichterbij is

gebracht.¹⁴ Het lijkt erop dat, om effectief te zijn, een follow-up-optie noodzakelijk is, zoals een conventionele oorlog.¹⁵ Of wat in de context van de Koude Oorlog zou worden genoemd: een ‘second-strike capability’. Het is dus noodzakelijk na te denken over de drempel die wordt opgeworpen voor het inzetten van andere kinetische middelen.

Ook belangrijk om in de strategische overwegingen mee te nemen zijn de consequenties van een cyberaanval voor de bondgenoten. Welke nevenschade en effecten onder vinden zij? Hoe wordt de operatie na de aanval beoordeeld? Hoe kan nevenschade worden gemeten en op welke termijn?¹⁶ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de schade aan Japanse centrifuges een paar jaar na de lancering van het schadelijke computerprogramma Stuxnet in de Iraanse opwerkingscentrales in 2009. Ook moet in de digitale wereld rekening worden gehouden met substitutie: als een aanval op een staat of doelwit moeilijker wordt, verplaatst het fenomeen zich al snel naar een ander doelwit of een andere geografische locatie, vaak met een focus op de zwakste schakel.

Politiek kader

Spionage en criminaliteit via het internet vormen een probleem dat veel aandacht verdient, maar de inzet van digitale middelen bij oorlogsvoering moet daarvan onderscheiden worden. Het is een fundamenteel ander vraagstuk, dat om een eigen aanpak vraagt. Op dit moment zijn de theoretische modellen die de militaire operationele mogelijkheden in het cyberdomein in kaart brengen, inclusief de gevolgen daarvan, slechts zeer rudimentair.¹⁷

Dit gebrek aan een strategisch concept voor cyberoperaties dat ingebed is in een duidelijk politiek kader, is gevaarlijk.¹⁸ Bij het ontbreken van een doordachte strategie vult het operationele domein vaak de lacune. Dit bleek bijvoorbeeld in het debat over counter-insurgency in Afghanistan. In Afghanistan werd een gebrek aan strategie in de praktijk

gecompenseerd door de uiteindelijke dominantie van het operationele domein.¹⁹ Militair handelen vulde het gat van een niet of onduidelijk geformuleerd politiek doel.

Strategische besluitvorming kan pas plaatsvinden als eerst de operationele mogelijkheden van cyberwapens helder gedefinieerd zijn. De laatste jaren is het erg populair om de invoering van cyberwapens te vergelijken met de komst van het luchtwapen in de nadagen van de Eerste Wereldoorlog en ook in mindere mate met het nucleaire wapen tientallen jaren later. Er zijn inderdaad enkele in het oog springende overeenkomsten.

Dat is in de eerste plaats de populariteit van het idee dat de offensieve partij in het voordeel is. Ook het luchtwapen en de atoombom gaven aanvankelijk aanleiding tot een debat primair gericht op een offensieve strategie.

Een tweede overeenkomst is de verwachting van het directe strategische effect van de nieuwe wapens. Dit zou tot nader denken moeten aanzetten want uiteindelijk werden al deze wapens teruggebracht tot instrumenten voor het tweewegbrengen van een tactisch en operationeel effect, in plaats van een onafhankelijk strategisch effect, wat velen oorspronkelijk voor ogen hadden.

Maar de belangrijkste parallel is het ontbreken, toen en nu, van een politiek kader om de wapens tot een instrument van de politiek te laten zijn.²⁰ Het idee dat dit soort wapens ingezet kunnen worden zonder politieke beperkingen en controle, verdoezelt de fundamentele vraag over de manier waarop de inzet van cyberwapens politieke doelstellingen dichterbij kan brengen.²¹

Noten

- 1 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Cybersecuritybeeld CSBN-2m*, Den Haag, 2012. Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Cybersecuritybeeld CSBN-3*, Den Haag, 2013, p. 8. Richard Clarke, 'China's Cyberassault on America', *Wall Street Journal*, 15 June 2011.
- 2 Paul Cornish, David Livingstone, Dave Clemente & Claire Yorke, *On Cyber Warfare*, A Chatham House Report, Londen, Royal Institute of International Affairs, 2010, p. 18.
- 3 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 7.
- 4 Ministerie van Defensie, *Defensie Cyber Strategie*, Den Haag, 2012.
- 5 Richard Clarke, 'War from Cyberspace', *The National Interest*, nov./dec. 2009.
- 6 BBC News Magazine, 'Web War II; What a Future Cyber War will look like', 30 april 2012 (www.bbc.co.uk/news/magazine-17868789?print=true).
- 7 Joseph Nye Jr., 'Nuclear Lessons for Cyber Security', *Strategic Studies Quarterly*, 2011 p. 34 (www.au.af.mil/au/ssaq/2011/winter/nye.pdf).
- 8 Adam P. Liff, 'Cyberwar; A New "Absolute Weapon"? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War', *Journal of Strategic Studies*, 2012, pp. 1-28, 20.
- 9 Cornish, Livingstone, Clemente & Yorke 2010, p. 28 (cursivering in het origineel).
- 10 Thomas Rid & Peter McBurney, 'Cyber-Weapons', *The RUSI Journal*, 157(1), 2012, pp. 6-13, 12; John Arquilla & David Ronfeldt, *The Advent of Netwar*, Santa Monica, RAND, 1996, p. 94; ministerie van Defensie, *Defensie Cyberstrategie*, Den Haag: Ministerie van Defensie, bestuursstaf, juni 2012, p. 2; Nye, 'Nuclear Lessons for Cyber Security', p. 21.
- 11 Liff, p. 15.
- 12 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, p. 8.
- 13 Betz en Stevens, p. 117; Jean-Loup Samaan, 'Cyber Command; The Rift in US Military Cyber-Strategy', *The RUSI Journal*, 155(6), 2010, pp. 16-21; Colin S. Gray, *Another Bloody Century*, 2007, p. 328; Thomas Mahnken, 'Cyber War and Cyber Warfare', in: Kristin M. Lord & Travis Sharp (eds.), *America's Cyber Future; Security and Prosperity in the Information Age (Volume II)*, Washington DC: Center for a New American Century, 2011, pp. 57-64.
- 14 Rid & McBurney, p. 12.
- 15 Cornish, Livingstone, Clemente & Yorke 2010, p. 6.
- 16 Herbert Lin, 'Lifting the Veil of Cyber Offense', *Security and Privacy*, aug. 2009, p. 16.
- 17 Tim Grant, Ivan Burke & Renier van Heerden, 'Comparing Models of Offensive Cyber Operations', paper presented at the International Conference of Information Warfare & Security, Seattle, VS, 2012.
- 18 Lin, 'Lifting the Veil of Cyber Offense'.
- 19 Hew Strachan, 'Strategy or

Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War', *Survival*, 52(5), 2010, pp. 157-182.
Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, 2008.

20 Gregory J., Rattray, *Strategic Warfare in Cyberspace*, Boston: MIT Press 2001, pp. 83-84.

21 Veel dank aan Sofia Lettenbichler, Marijn Nagtzaam, Martijn van Nijnanten, Thijs van

Rijn en Jascha Wieldraaijer voor hun input bij een eerdere versie van dit artikel. Daarnaast hebben Jeremy Butcher en John Stone feedback geleverd op de argumentatie.

PvdA bemoeilijkt integratie

Door **Kees Groenendijk**

*Emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud
Universiteit Nijmegen*

Het debat in de PvdA over immigratie werd de afgelopen jaren beheerst door twee onderwerpen: het kinderpardon en het niet strafbaar stellen van illegaal verblijf. Op beide punten heeft de PvdA duidelijk resultaat bereikt, maar verder is sprake van een reeks contraproductieve maatregelen die strijdig zijn met centrale waarden van de partij, zoals gelijkheid en solidariteit. Het gaat veelal om maatregelen die door het kabinet-Rutte I (VVD en CDA onder curatele van Wilders) werden besloten en nu door VVD en PvdA worden uitgevoerd. Hier wreekt zich dat de discussie over waarden in de PvdA na de formatie van Rutte II voortijdig is gesmoord.

Voor integratie van immigranten zijn zekerheid over het recht om hier te mogen blijven, kennis van de landstaal, arbeid en opleiding belangrijke voorwaarden. De laatste jaren is in Nederland de klok op al deze punten teruggedraaid. Sinds 2013 betaalt de overheid de cursussen Nederlandse taal alleen nog voor vluchtelingen. Deze door Rutte I besloten en door Rutte II uitgevoerde maatregel leidt tot het grotendeels afbreken van het onderwijs in het Nederlands voor immigranten.

De invoering van formele taal- en inburgeringsexamens heeft geleid tot een halvering van de aantallen naturalisaties (vanaf 2003) en van de permanente verblijfsvergunningen (vanaf 2010). Het niveau van de inburgerings-

examens wordt dit jaar opnieuw verhoogd. Dat betekent dat nog meer immigranten daarvoor niet zullen slagen. Begin 2014 is een wetsontwerp ingediend dat voorstelt de termijn waarna men Nederlander kan worden, die sinds 1892 op vijf jaar staat, naar zeven jaar te verlengen. Voor migranten van buiten de EU wordt het steeds moeilijker om verblijfszekerheid te verkrijgen. Gelijke toegang tot arbeid, tot politieke rechten en financiële steun bij het beginnen van een bedrijf of het kopen van een huis worden zo uitgesteld. Dat helpt niet bij de integratie. Eind 2013 is een wet aangenomen die de mogelijkheden voor werknemers van buiten de EU om een andere werkgever te zoeken en zo hun positie te verbeteren, ingrijpend beperkt.

Nederland loopt op dit gebied uit de pas in Europa. In Duitsland en Engeland krijgen daar geboren kinderen van lang in die landen gevestigde immigranten bij geboorte de Duitse c.q. Britse nationaliteit. De meeste in Nederland geboren kinderen van immigranten blijven hun hele jeugd 'vreemdeling'. Dat draagt niet bij aan hun integratie. Nederland is de enige EU-lidstaat die immigranten dwingt te slagen voor een inburgeringsexamen op straffe van een hoge boete en soms zelfs uitzetting, en die bovendien de kosten van de taalcursus (circa € 5000) op de immigranten afwentelt. Bij al deze maatregelen staat niet de integratie voorop maar andere, vaak onuitgesproken doelen. De PvdA zou de Europese en internationale kritiek op die maatregelen serieus moeten nemen. Alleen al opdat zij zich haar eigen waarden blijft herinneren.

AIVD houdt zijn verleden binnenskamers

Door **Ben de Jong**

Gastonderzoeker bij de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

Zoals praktisch elke overheidsorganisatie in Nederland vandaag de dag heeft de AIVD transparantie hoog in het vaandel staan. Wat er in de praktijk van die transparantie terecht komt leert een recent voorbeeld. De AIVD heeft Eleni Braat – tot voor kort ‘diensthistoricus’ van de AIVD – in de gelegenheid gesteld een boek te schrijven over een thema waar tot nu toe vrijwel niets over bekend was: de sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), voorganger van de AIVD. In *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998 baseert Braat zich op interviews die zij heeft afgenomen met 37 gepensioneerd BVD-ambtenaren en op het interne personeelsblad van de BVD, dat de toepasselijke naam *Het Spionnetje* droeg.

Dankzij Braats boek weten we nu dat er bij de BVD medio jaren vijftig een afdeling was waar de medewerkers, als ze bij de afdelingschef moesten komen, niet met hun naam werden opgeroepen maar met een nummer. Dit gebeurde om ook voor collega's hun identiteit geheim te houden. Geheimhouding tegenover buitenstaanders blijkt voor BVD-medewerkers een vaak terugkerend probleem geweest te zijn. Men mocht aan vrienden en kennissen niet zeggen waar men werkte en er moesten dus allerlei smoezen worden verzonnen.

De huidige dienstleiding van de AIVD heeft *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* jammer genoeg alleen intern verspreid. De buitenwereld weet dus officieel van niets. Blijkbaar ontbreekt het besef dat een organisatie die om operationele redenen zeer veel geheim moet houden van wat men nu doet, juist openheid dient te betrachten met betrekking tot de eigen geschiedenis. Zoals de historicus en voormalig NIOD-directeur Hans Blom heeft betoogd, is opening van zaken met betrekking tot de eigen geschiedenis voor een organisatie als de AIVD een van de manieren om alsnog, met vertraging, maatschappelijke verantwoording af te leggen, waar dat in het heden niet of nauwelijks kan. De AIVD is ten slotte een overheidsdienst die de bevoegdheid heeft in het geheim grondrechten van burgers te schenden.

Vreemd genoeg zegt het huidige hoofd van de AIVD, Rob Bertholee, in een voorwoord bij *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* dat deze publicatie een goed voorbeeld is van ‘de waarde die de AIVD blijft hechten aan transparantie, dialoog, en maatschappelijke verantwoording over zijn verleden’. Hoe deze mooie woorden te rijmen zijn met het besluit het boek van Eleni Braat niet voor externen beschikbaar te stellen, lijkt een vraag waarop alleen een middeleeuwse theoloog een antwoord kan bedenken. Gelukkig heeft de Stichting Argus het boek van Braat over de BVD in zijn geheel op internet gezet. Het is te downloaden via www.stichtingargus.nl/bvd/pub/oudejongs.pdf.



IN MEMORIAM

WILLEM WITTEVEEN

(5 MEI 1952 – 17 JULI 2014)

Een van de inzittenden van vlucht MH17 die op 17 juli boven Oekraïne werd neergehaald, was Willem Witteveen, inspirator voor de WBS en enthousiast redactie- en redactieraadlid van S&D.

Hij reisde in gezelschap van zijn vrouw Lidwien Heerkens en hun dochter Marit Witteveen.

Op een zonnige dinsdag voor de zomervakantie kwam Willem Witteveen voor het laatst bij de WBS langs. Om mee te denken over artikelen in komende nummers – richt de blik ook op de rest van de wereld, was zijn devies. Een artikel van zijn hand over de stand van democratie en rechtsstaat in Nederland ging toch niet door. Hij was te druk met het manuscript van een nieuw boek. *De wet als kunstwerk* was al in de folders van uitgeverij Boom aangekondigd voor het najaar. Misschien zou een voorpublicatie in S&D een idee zijn.

Willem Witteveen is er niet meer. Die voorpublicatie uit zijn boek vindt u in dit nummer, net als artikelen over zijn werk van **MONIKA SIE DHIAN HO & PAUL KALMA, KEES SCHUYT, CARINNE ELION-VALTER, ALKELINE VAN LENNING, RUUD KOOLE, MARGO TRAPPENBURG** en **HERMAN VAN GUNSTEREN**.

De wet als kunstwerk

Dit najaar verschijnt Willem Witteveens magnum opus *De wet als kunstwerk*. S&D-redactieraadlid Maurits Barendrecht en S&D-redacteur Tom Eijsbouts kozen enkele illustratieve fragmenten uit de inleiding en het slot van het boek. Met dank aan de nabestaanden en uitgeverij Boom.

WILLEM WITTEVEEN

Over het sociaal contract tussen schrijver en lezer (uit de inleiding)

'U weet nu waar u aan toe bent met dit boek over de wet als kunstwerk. En natuurlijk hebt u mijn aanwijzingen helemaal niet nodig, want u bepaalt zelf wel wat u leest. Maar de overeenkomst tussen het lezen van een boek en de interpretatie van de wet is nu juist een van de onderwerpen waar dit boek aandacht voor vraagt. Iedereen die een tekst leest die hij gewicht toekent, heeft al een soort contract gesloten met de schrijver van die tekst. Wij betreden nu een gezamenlijke leeswereld, zegt dat contract, waar we welwillend zullen zijn tegenover elkaar en niet alleen naar de letter zullen lezen maar ook naar de geest. En dat onuitgesproken contract lijkt op het sociale contract waar Rousseau het over had. De auteur verkeert in de rol van wetgever, de lezer in die van burger. Alleen in hun samenwerking, een vrije productie eigenlijk, komt er een zinvolle leeservaring tot stand en kunnen we achteraf zeggen dat we warempel met een soort van kunstwerk te maken hadden. We kunnen dat ook omkeren: de wetgever kijkt in een spiegel en de burgers kijken hem aan. Er is net zo min een wetgever die eenzijdig het recht heeft zijn bedoelingen dwingend over te dragen als er een auteur is die het alleenrecht

heeft op de interpretatie van zijn werk; het zijn de lezers en de gebruikers van de wetten die hier de dienst uitmaken.

Hoewel, in een democratische rechtsorde zijn wetgevers en burgers net als auteurs en lezers ook van elkaar afhankelijk en op elkaar aangewezen. De wet heeft alleen meerwaarde dankzij het gezag waarmee de regels worden neergelegd. De gebruikers van wetten willen in hun hart liever niet van interpretatie weten; zij verlangen duidelijkheid, hom of kuit. Regels zijn regels en zo staat het geschreven. Maar regels zijn geen regels, en degene die denkt dat er staat wat er staat heeft het mis. Wat geschreven staat is vandaag, in de omstandigheden van nu, iets anders dan gisteren of morgen, ook al blijven de woorden hardnekkig hetzelfde beweren. Men zegt wel dat het voor een gewoon mens niet te doen is om de wet te lezen, de taal van de juristen werpt hindernissen op. De lezer is niet erg welkom in de geordende wereld van het recht. Maar zonder lezer die bereid is om de wet serieus te nemen, kan er geen wet zijn en stort het hele bouwwerk van de wetgeving — dat zijn fundamenten al in Athene en Rome heeft — met een trage zucht ineen.

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

Een wetgever die dit allemaal beseft, zal respect tonen. Hij maakt weinig wetten, maar algemene. Algemene wetten, maar toegankelijke. Toegankelijke wetten met samenhang. Hij zet die wetten in beweging om de mensen te dienen. Hij gehoorzaamt ook zelf zijn wetten omdat hij de lezer anders niet kan verleiden dat ook te doen. De verstandige wetgever zet kortom een stapje terug in zijn wil tot macht om als dienende wetgever twee stappen vooruit te doen. Zo hij al had gedacht dat

de wet een instrument was voor zijn beleid, dan is hij van die illusie wel genezen. Om de wet tot een kunstwerk te maken waar de burgers mee kunnen lezen en schrijven, moet hij maat houden en ruimte laten voor interpretatie. Een boek dat poëzie ziet waar anderen met angst en beven de wet opslaan, een boek waarin filosofen onze eigen wetgevers onophoudelijk de maat nemen, kan het eigenlijk heel goed stellen zonder aanwijzingen aan de lezer.'

Meer dan twintig jaar lang liep ik met Willem van station Tilburg West, later Tilburg Universiteit, naar het Montesquieu-gebouw waarin we beiden werkten, en waarvan hij natuurlijk de naam had gekozen. Terwijl ik het ritme probeerde te vinden van zijn verende en snelle tred, liet hij altijd weer een stilte vallen. Even een moment om de verhevener gedachten die een treinreis kan oproepen, verbinding te laten maken met het alledaagse facultaire bestaan. Nooit was Willem degene die deze stilte verbrak. Hij liet het aan jou om iets belangwekkends aan te snijden. Maar je wist wel waar hij het over wilde hebben. En zo gingen die ongedwongen gesprekken altijd over het schuren en wrikken van de staatsmachten, over pleiten, dialoog en retoriek, over de rol van de Eerste Kamer en over een Liberal Arts-opleiding waarin dit allemaal samenkwam.

Willem liet anderen aan het woord. Je wist bij hem wel waar het over moest gaan. Zo ook in zijn laatste boek, afgerond tien dagen voor het vertrek van MH17. Het gaat over de wet en hij laat de grootste denkers erover spreken, in hun nauwkeurig gekozen eigen woorden. Het is aan de lezer om de paradoxen te ontwarren die daarbij ontstaan. (Maurits Barendrecht)

De wet in het huis van de rechtsstaat (uit hoofdstuk 38, paragraaf 6)

'De metafoor van de toren van Babel is verbonden met een verhaalslogica die onverbiddeijk naar ernstige communicatieproblemen voor de democratische wetgever verwijst. De strekking is negatief: een wetgever met ambitie moet haast wel vastlopen. Oakeshott maakt van deze retorische implicatie gebruik om er een liberaal-conservatieve boodschap aan te koppelen die de wetgever tot een grote mate van terughoudendheid moet aansporen. Daarmee zouden we de positie en mogelijkheden van de wetgever in de interventiestaat echter niet helemaal recht doen. Er is ook een liberaal-vooruitstrevend verhaal mogelijk dat, op basis van dezelfde feiten, meer constructieve

mogelijkheden aan de orde stelt. Daarvoor moeten we weer van metafoor wisselen. In plaats van de toren van Babel verrijst voor ons geestesoog nogmaals het imposante huis van de rechtsstaat.

Ons valt nu op dat op elke verdieping een kamer is ingericht voor de wet. In de liberale bouwlaag heerst de logica van het legaliteitsbeginsel. Dat eist kort en goed dat al het overheidsoptreden berust op de wet. De vrijheid van de burgers staat voorop. Daarom moet de overheid zich bescheiden opstellen en niet alles willen of mogen reguleren (wel optreden op het terrein van defensie, politie en infrastructuur; niet op terreinen als onderwijs,

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

cultuur en welzijn). Wetgever, bestuur en rechter worden van elkaar gescheiden staatsmachten; alleen al door deze machtenscheiding ontstaat een vrijheidssfeer voor de burgers. Maar de wetgeving moet idealiter ook allemaal gecodificeerd kunnen worden, waar bij het wetboek van Napoleon het grote voorbeeld vormt voor codificaties van het Nederlandse privaatrecht en strafrecht. Zo ontstaat een liberale waarborgstaat.

In de liberale rechtsstaat komt het kiesrecht slechts toe aan een minderheid van de bevolking (de gegoede burgerij). Dit is niet houdbaar. Na lange maatschappelijke en politieke strijd wordt het algemeen kiesrecht ingevoerd. Voor de wetgeving heeft dit meteen tot gevolg dat de wetgeving niet meer de visie en de belangen van een politieke klasse tot uitdrukking brengt, maar een instrument wordt voor de politieke meerderheid om door middel van wetgeving de maatschappij te hervormen. De maatschappelijke en politieke strijd over wetten maakt dat zij minder een grensafbakening markeren van het Algemeen Belang en meer het karakter krijgen van een politieke wilsuiting. De democratische bouwlaag trekt echter het legaliteitsbeginsel door naar de scheiding tussen politiek en bestuur (weberiaans); ambtelijke kaders staan weliswaar onder politieke heerschappij maar markeren ook een ruimte van praktische bezinning op de uitvoering, en bieden zo een zeker tegenwicht. Ook wordt het parlementair stelsel vormgegeven (ministeriële verantwoordelijkheid, vertrouwensregel, meerderheidsregel, openbaarheid), waardoor ook de politieke wil weer aan maat en regel wordt gebonden. In de 20e en 21e eeuw zet de democratisering van het wetgevingsproces zich verder door. De wet is niet meer in handen van een aristocratische of technocratische elite, maar onderworpen aan de meest diverse vormen van zeggenschap en beïnvloeding. In het poldermodel, waar alle stakeholders in principe gelijkbe-rechtigd aan de consultaties en onderhande-

lingen deelnemen, vindt deze democratiseringstendens zijn hoogtepunt.

Met de sociale rechtsstaat wordt de verandering van de functionaliteit van de wet die door de democratisering is ingezet, pas echt duidelijk. De sociale rechtsstaat is een ander woord voor de verzorgingsstaat. Hoewel die in aanleg slechts de bedoeling heeft mensen die zich niet zelf kunnen redden te ondersteunen en een compromis nastreeft tussen verschillende ideologieën van vrijheid, gelijkheid, solidariteit en verantwoordelijkheid, wordt de verzorgingsstaat al gauw de noemer waaronder de overheid steeds meer interveeiert in maatschappelijke processen. Er worden sociale rechten aan burgers verleend zonder op de kosten te letten van de daarmee te bieden voorzieningen. Er ontstaat een omvangrijke bureaucratie. Als gevolg van al deze ontwikkelingen is de wet alleen nog een instrument voor het beleid en begint men andere manieren om de wet te beschouwen uit het oog te verliezen. De sociale rechtsstaat blijkt instabi-el te zijn. Pogingen om de sociale rechtsstaat te versoberen en zo het basisidee overeind te houden dan wel haar te vervangen door een neoliberale marktorde (deregulering, privatisering en vermarkting van de publieke zaak) leiden er niet toe dat er nieuwe duidelijkheid ontstaat over de wet die nu als instrument voor al deze veranderingsprojecten wordt ingezet.

De revolutionaire veranderingen in de informatie- en communicatietechnologie hebben nog niet tot andere denkbeelden over de wet geleid. Bovens wijst er wel op dat het mogelijk is een virtueel legaliteitsbeginsel te ontwikkelen dat het oude ideaal van de liberale legaliteit weer actualiseert: op internet kunnen websites worden ontwikkeld die de burger antwoord verschaffen op al zijn vragen over wetgeving en die daarnaast direct toegang kunnen bieden tot alle relevante stukken. Het is nog onduidelijk of een virtueel legaliteitsbeginsel inderdaad tot ontwikkeling gaat komen en of dit een terugkeer zal beteke-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

nen naar een liberaal ideaal van autonome burgers die op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Veel zal afhangen van de mate

waarin de wetgeving niet alleen toegankelijk maar ook consistent, overzichtelijk en begrijpelijk kan worden gemaakt.'

Willem en ik zijn samen niet zo van de afspraken, maar meer van de ontmoeting. We vonden elkaar als promovendi van Herman van Gunsteren, dertig jaar geleden. Sindsdien was Willem in mijn leven een vriend die bij verrassing opdook.

Sinds tien jaar sprak hij me van zijn project, de Wet als Kunstwerk. Hij sprak er wel vaak van, maar weinig over. Ik dacht: hij vindt het nog te kwetsbaar. Nu kan onze dialoog erover beginnen.
(Tom Eijsbouts)

De constitutionele dialogen (uit hoofdstuk 39)

Plaats: Het theater van de politiek⁴¹⁶

Spreekers: Aristoteles, Plato, Montesquieu, Diderot, Bentham, Foucault, Fuller

1 Eerste bedrijf

(Midden op het toneel staat een oude eikenboom. Daaronder een bank waar Plato op zit: een oude man in een witte toga. Aristoteles loopt rusteloos heen en weer, eveneens gekleed in een witte toga.)

Aristoteles: Dus jij bent van mening dat wat jij de massa noemt — ik noem het de vergadering van burgers — niet meer is dan een reedeloze kudde. Alsof de leden van de gemeenschap niet in staat zijn besluiten te nemen die voor hen en voor iedereen het beste zijn! Waar heb je dan nog wetten voor nodig als de mensen als wezens zonder verstand en wijsheid die wetten toch niet begrijpen? Wie houdt de polis bij elkaar als de mensen die er wonen dat niet zelf doen?

Plato: Wat eisen gewone mensen van wetgevers? Dat ze wetten maken die de grote meerderheid van de bevolking graag opvolgt. Alsof je van trainers en artsen zou eisen dat het verzorgen en genezen van je lichaam een genoegen is.⁴¹⁷

Aristoteles: Men beschouwt het vermogen op goede wijze zowel te regeren als zich te laten regeren als de deugd bij uitstek van een staatsburger.⁴¹⁸

Plato: Maar die zogenaamde burgers van jou laten zich meeslepen door hun gevoelens van lust en pijn. Hun blik is verduisterd, zodra ze met meer dan één zijn. Deze wanverhouding tussen een verstandig oordeel aan de ene kant, en lust en pijn aan de ander kant, beschouw ik als de ergste, de grootste domheid, omdat het om de massa in de ziel gaat. Ja, je kunt het deel van de ziel dat lust en pijn voelt vergelijken met het gewone volk, met de massa in een staat. Wanneer een ziel zich dus verzet tegen kennis, verstand, inzicht, dingen waaraan van nature de leiding toekomt, spreek ik van domheid. En dat doe ik ook bij een staat, wanneer de massa zich niet naar de leiders en de wetten schikt.⁴¹⁹

Aristoteles: Er bestaat een vorm van gezag die iemand uitoefent over vrije mensen die zijn gelijken in afkomst zijn. Die is het die wij politiek bestuur noemen, en die moet de regeerder aanleren terwijl hij geregeerd wordt, zoals men het bevel over de cavalerie leert voeren door te dienen als cavalerist en het bevel over de troepen door zijn legeraanvoerder te dienen als commandant in lagere officiersrangen.⁴²⁰

Plato: Waar de grootste macht in één mens verenigd wordt met verstand en beheersing, daar ontstaan het beste staatsbestel en de beste wetgeving. Anders lukt dat nooit. Vat mijn

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

woorden op als de spreuk van een orakel en laat vaststaan dat het voor een staat misschien moeilijk is om goede wetten te krijgen, maar misschien ook helemaal niets sneller en gemakkelijker gaat, als er maar gebeurt wat we zeggen.⁴²¹

Aristoteles: Goede wetten moeten soeverein zijn en de bestuurder, of het er nu een is of meerderen, moet soeverein gezag hebben in alle kwesties waarover wetten onmogelijk precies uitspraak kunnen doen, omdat het moeilijk is algemene bepalingen te maken die opgaan voor alle gevallen. Wat het karakter van deze goede wetten moet zijn, is nog geenszins duidelijk... Wetten zijn noodzakelijkerwijs goed of slecht, rechtvaardig of onrechtvaardig al naar gelang een staatsinrichting dat is. Zoveel is duidelijk, dat wetten moeten zijn afgestemd op de staatsinrichting; als dit zo is, is het evident dat wetten die met de juiste staatsvormen overeenstemmen noodzakelijkerwijs rechtvaardig zijn, en dat wetten die met ontaarde staatsvormen overeenstemmen, onrechtvaardig zijn.⁴²²

Plato: Dat is allemaal heel fraai, ik verzet me niet tegen soevereine en rechtvaardige wetten. De vraag is alleen hoe we aan wetgevers komen met verstand van zaken. De samenleving moet al verstandig zijn ingericht om ze op te kunnen leiden. Burgers en bestuurders moeten eerst de juiste opvoeding hebben ondergaan, anders deugen ze niet voor hun vak.

Aristoteles: Dat, meer dan wat ook, de opvoeding van de jeugd een wetgever tot zorg moet zijn zal niemand betwisten.⁴²³

Plato: En alleen dan zullen ze de juiste instelling hebben om over anderen te heersen als ware dienaren van de wetten. Dat ik gezagsdragers nu wetsdienars noem, is niet om met een nieuw woord te komen, maar omdat ik geloof dat het behoud of de ondergang van een staat vooral hiervan afhangt.⁴²⁴

Aristoteles: Het duizelt mij voor ogen, leermeester. Ik wil vasthouden aan mijn uitgangspunt dat de burgers zichzelf besturen, maar ook zie ik in dat er goede en verstandige wet-

ten moeten komen en dat burgers zodra ze met macht bekleed zijn zich soms laten verblinden door gevoelens van lust en pijn, vakkundig opgewekt door onze sofistieke redenaars. Er is dus geen samenhangend beeld van de wetten die een goed bestel nodig heeft. De filosofen moeten de wetgevers de maat nemen. Als dat niet gebeurt, komt er van de hele onderneming bitter weinig terecht.

Plato: Laten we dan eerst proberen in gedachte de staat te stichten.⁴²⁵

Noten

416 Willem Witteveen, *Het theater van de politiek*, Amsterdam, Amber 1992: 35-39.

417 Plato, *Wetten*, a.w.: 684C.

418 Aristoteles, *Politica*, vertaling Jan Maarten Bremer en Ton Kessels, Groningen, Historische Uitgeverij 2012: 1277a26.

419 Plato, *Wetten*, a.w.: 689B.

420 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1277b10-13.

421 Plato, *Wetten*, a.w.: 712A.

422 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1282b1-1282b13.

423 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1337a10.

424 Plato, *Wetten*, a.w.: 715D.

425 Plato, *Wetten*, a.w.: 702E.

[...]

(De sprekers gaan om een tafel zitten waar ze met elkaar in gesprek raken zonder dat het publiek hun woorden kan verstaan; misschien bewegen ze ook alleen maar hun lippen.)

Fuller komt op: een Amerikaanse professor in een ouderwets krijstreeppak.)

Fuller: De constitutionele dialoog over de wetten. Ergens ter wereld gaat het gesprek altijd door. Ik mag er graag iets van opvangen. Er komt altijd een moment waarop de dialoog tussen filosofen die zich in ons hoofd afspeelt de wens oproept om zelf mee te doen en stelling te nemen. Zo werkt het althans bij mij. Mijn eigen bijdrage is overigens bescheiden, zoals een jurist past. Elke samenleving heeft regels nodig, maar het is geen eenvoudige zaak om die regels zo op te stellen en zo toe te passen dat er orde en vrij-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

heid ontstaan. De kunst van de wetgeving is de kunst menselijk gedrag aan doelgerichte regels te onderwerpen. Maar het gaat er niet alleen maar om dat de wetgever een ordening schept waarin vrijheid mogelijk is. Het moet een functionele orde zijn. Ik volg Aristoteles met zijn term *economica*, die ik definieer als de wetenschap, theorie of kennis over goede orde en werkbare sociale arrangementen.⁴⁴³ Goede wetten respecteren de interne moraal van het recht. Daar past een bepaald mensbeeld bij. Wie in het recht het streven ziet om menselijk gedrag aan regels te onderwerpen moet zich noodzakelijkerwijs vastleggen op het uitgangspunt dat de mens in staat is tot verantwoordelijk handelen, dat hij in staat is om regels te begrijpen en na te leven, en dat hij kan worden aangesproken op zijn daden. Elke afwijking van de beginselen die met elkaar de interne moraal van het recht vormen is een belediging voor de waardigheid van de mens als verantwoordelijk handelend persoon. Over iemands handelen oordelen op basis van geheime regels of regels met terugwerkende kracht, of van hem een onmogelijke handeling te verlangen, wil zeggen dat je hem duidelijk maakt niets van hem te verwachten als het gaat om zijn vermogen om zijn leven vorm te geven. Als omgekeerd de opvatting geaccepteerd is dat mensen niet in staat zijn tot verantwoordelijk gedrag, dan verliest de juridische moraal zijn zin. Oordelen op basis van niet gepubliceerde wetten of wetten met terugwerkende kracht is dan zelfs eigenlijk geen belediging meer, want er is niets meer over om te beledigen — zelfs het woord ‘oordelen’ wordt zinloos in deze context. We oordelen niet meer over iemand, we manipuleren hem.⁴⁴⁴ Daarom heeft de kunst van de wetgeving alles te maken met vrijheid en menselijke waardigheid. Onder de juridische techniek die mensen zo afschrikt vanwege het jargon en de ingewikkelde zinsconstructies, schuilen beslissingen die van meer dan instrumenteel belang zijn.

(Fuller loopt naar de tafel en blijft bij de lege stoel staan. De anderen zien hem niet.)

Ik denk vaak na over Koning Rex en zijn falen om wetten tot stand te brengen; het verhaal is voor mij meer dan een didactische anekdote. Was zijn fout niet vooral dat hij de wetten als een instrument opvatte voor zijn Koninklijke Wil? Begaan onze wetgevers, die zich netjes door verkiezingen gelegitimeerd achten, niet dezelfde vergissing? We zouden misschien meer respect moeten hebben voor de wetten die er al zijn, vooral als ze in de maatschappij ingedaald zijn en levend recht zijn geworden. We zouden als wetgevers moeten aarzelen om ons machtswoord aan de samenleving op te willen opleggen. De wetgever die nieuwe regels ontwerpt, kan zich altijd oriënteren op de beginselen die ook al achter verouderde wetgeving schuilgaan. Wetgeving is ook een kwestie van goed interpreteren wat die beginselen zijn en hoe ze in nieuwe omstandigheden betekenis kunnen hebben.

Laat ik nog een ander verhaal vertellen. Een uitvinder van huishoudelijke apparaten overlijdt en laat de potloodschets van een uitvinding na waaraan hij aan het werk was. Op zijn doodsbed vraagt hij zijn zoon om het werk aan deze uitvinding voort te zetten, maar hij sterft voor hij de kans heeft gehad om zijn zoon te vertellen wat het doel van het apparaat was of wat voor plan hij had om de schets uit te werken. Als de zoon de wens van zijn vader tracht te vervullen is zijn eerste stap om te bedenken wat het doel van de uitvinding had moeten zijn, wat voor probleem hij had willen oplossen. Laten we het soort vraag stellen dat gebruikelijk is bij wetsinterpretatie. Was de zoon trouw aan de intentie van zijn vader? Als we daarmee bedoelen: Voerde hij de bedoeling die zijn vader gevormd had met het ontwerp uit? Dan kunnen we die vraag natuurlijk niet beantwoorden want we weten immers niet om wat voor bedoeling het ging. Als we daarmee bedoelen: Bleef hij binnen het kader dat zijn vader ont-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

wierp, accepteerde hij de opvatting van zijn vader over de behoefte van de praktijk aan het apparaat en zijn algemene aanpak van deze kwesties? Dan is het antwoord bevestigend. Als de zoon de geest van zijn vader te hulp kon roepen, zou deze geest met de zoon samenwerken om naar de oplossing te zoeken voor een probleem dat de vader niet had opgelost. Terug naar de analogie: De rechter zou soortgelijke vragen moeten stellen bij een moeilijke interpretatievraag. De opsteller van de wet en de rechter staan voor dezelfde vraag: valt dit probleem binnen het bereik van de wet? Is de oplossing er een die binnen het kader past?⁴⁴⁵

(Fuller gaat nu aan tafel zitten en richt zich tot de anderen.)

Iedereen die de wetten interpreteert, bouwt mee aan een constructie die eerder al in de steigers is gezet. Wetgeving heeft een eigen dynamiek, een eigen ritme. Er is tijd voor nodig om de bedoelingen van de wet uit de verf te laten komen. Het potentieel van een goede wet kan de wildste dromen van de bedenkers overtreffen als de burgers er hun leven naar inrichten. De wet is geen democratisch machtswoord en geen bestuurlijk instrument. De goede wet is een kunstwerk.'

Noten

443 Fuller, *The Principles of Social Order*, a.w.: 48.

444 Fuller, *Morality of Law*, a.w.: 162-163.

445 Fuller, *Morality of Law*, a.w.: 85.

Beminnelijk en strijdlustig

MONIKA SIE DHIAN HO & PAUL KALMA

Directeur en oud-directeur van de WBS

De barbaarse aanslag op vlucht MH17 heeft Willem Witteveen en 297 medepassagiers het leven gekost. Hij die zijn leven wijdde aan ‘de geordende wereld van het recht’ – aldus de titel van zijn inleiding tot het vakgebied – is gesneuveld in totale rechteloosheid.

De WBS-gemeenschap verliest met Willem Witteveen een inspirator, auteur van talloze columns en artikelen, co-auteur van WBS-boeken en -rapporten en een toegewijde redacteur en later lid van de redactieraad van S&D. Een man die schijnbare tegenstellingen zo natureel in zich verenigde: immer beminnelijk en strijdlustig, al jong gezaghebbend en nog steeds kwajongensachtig, sterk autonoom en tegelijk kwetsbaar ogend.

Willem Witteveen heeft de afgelopen vijftienvintig jaar een belangrijke bijdrage geleverd aan het werk van de WBS. In 1990 ging hij deel uitmaken van de redactie van S&D. Sindsdien heeft hij het blad onafgebroken helpen redigeren en vormgeven; eerst als redacteur en vanaf 1999, toen hij tot de Eerste Kamer toetrad, als lid van de redactieraad. Hij schreef zelf in totaal zo’n zeventig korte of langere artikelen en was daarmee een van de productiefste auteurs.

Zijn favoriete genre: korte, vaak polemische stukken aan het begin of het eind van het blad. Van vrolijkheid over het NOS-journaal dat bij de presentatie van de complete Verzamelde Werken van Multatuli opriep tot lezing van diens Idee 451 (‘de meest subversieve, meest socialistische daad die er in jaren op televisie gesteld is’ – S&D 1995/4), tot boosheid over de beroepsverboden die de universitei-

ten van Tilburg en Rotterdam aan de hoogleraren Vosman respectievelijk Ramadan oplegden (S&D 2009/9). Van teleurstelling over de gemiste kansen in de regeringsverklaring van het eerste paarse kabinet (‘Waarom zich terugtrekken onder de veilige paraplu van woorden die niet bijten en idealen die niet verhelderen?’ – S&D 1994/10) tot een bedroefd afscheid van de overleden samensteller van de S&D poëzierubriek Rein Bloem (‘In de literatuur zag hij de worstelingen terug om een rechtvaardige samenleving te bewonen’ – S&D 2008/9).

In zijn werk duikt een aantal belangrijke thema’s veelvuldig op. Ten eerste de ontwikkelingen in het sociaal-democratisch denken en dat van andere politieke stromingen. Daarbij schuwde hij de contra-intuïtieve stellingen niet. Zo besloot hij een artikel waarin hij het moderne ‘maakbaarheidsconservatisme’ contrasteert met het traditionele conservatisme van Edmund Burke met drie lessen van de laatste voor sociaal-democraten. Om te beginnen doen zij er goed aan oog te hebben voor tradities en instituties, met name die gevestigd sinds de Verlichting, omdat die een waardevol erfgoed vormen en voortdurend vernieuwing van binnenuit verdienen.

Daarnaast kunnen sociaal-democraten beter hun maakbaarheidsgeloof temperen en eerst goed analyseren welke ordening er door ingrijpen wordt verstoord en of de ingreep die verstoring rechtvaardigt. En ten slotte zouden zij zich in hun democratische politiek vooral moeten laten inspireren door de metafoor van een sociaal contract tussen de generaties en

Monika Sie Dhian Ho & Paul Kalma *Beminnelijk en strijdlustig*

met de gehele natuur, met als belangrijkste uitgangspunten: het beginsel van historische continuïteit en het beginsel van duurzame ontwikkeling (S&D 2005/1-2).

Een tweede onderwerp dat Willem Witteveen sterk bezighield was de 'verambtelijkte' universiteit. Er is allang geen sprake meer van opleidingsinstituten voor de elite of van vrijplaatsen voor de wetenschap. 'Universiteiten lijken tegenwoordig nog het meest op uitvoeringsorganisaties van de overheid', constateerde hij in 1992 (S&D nr. 4). En ruim tien jaar later is die ontwikkeling nog verder voortgeschreden. Nederland krijgt een hogeronderwijsstructuur die als internationaal systeem bedoeld is maar alleen in Nederland wordt ingevoerd. De verandering 'leidt tot organisatorische opschudding, maar niet tot didactische vernieuwing'. En het parlement loopt er volgzzaam achteraan. 'Niet de wetgever bepaalt het herzieningsproces, maar het herzieningsproces dicteert de wetgever.' (S&D 2003/3).

En dan was er natuurlijk zijn grote aandacht voor het functioneren van de democratie en de rechtsstaat in het algemeen. Hij kon in een column overtuigend beargumenteren waarom wettelijke regels niet altijd onverkort moeten worden gehandhaafd ('Het gaat [...] om regels maar ook om redelijkheid') — om zich in dezelfde jaargang op te winden over de burgemeester van Katwijk die op het strand een 'geweldgedoogzone' wilde inrichten (S&D 2000/2 en 2000/10). Evenzo combineerde hij verbeeldingskracht inzake de inrichting van de democratie (een geheel nieuwe taakverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer bijvoorbeeld) met een open oog voor de neiging van kabinetten om beloofde hervormingen, zoals het referendum ten tijde van 'paars', procedureel vrijwel ongedaan te maken. 'Voor de echte kroonjuwelen zijn glazen namaakparels in de plaats gekomen. Toch is iedereen gelukkig' (S&D 1999/6).

Op het terrein van de inrichting van de democratie was hij ook in ander verband voor de WBS actief. In 1995 publiceerde hij, samen met

zijn oud-collega's van de Leidse universiteit Mark Bovens en Wim Derksen en met de WBS'ers Frans Becker en Paul Kalma *De verplaatsing van de politiek*. Een agenda voor democratische vernieuwing, aldus het rapport, kan niet beperkt blijven tot staatsrechtelijke hervormingen. De politieke macht ligt allang niet meer alleen in Den Haag. Dat vraagt om een veel opener, 'responsieve' wijze van besturen, om democratisering van maatschappelijke organisaties, maar ook om een meer normatieve, oriënterende rol van de politiek. Wat ze aan sturend vermogen prijsgeeft, kan ze herwinnen 'door formulering en onderlinge confrontatie van concurrerende visies op het algemeen belang'.

Enkele jaren later leidde Willem Witteveen een PvdA-commissie die een nieuw beginselprogramma van de partij voorbereidde. In 1998 publiceerde deze de discussienota *De rode draden van de sociaal-democratie*. Het uiteindelijke ontwerp-programma werd (als gevolg van verdeeldheid in de commissie, bestuurlijke conflicten en kritiek van afdelingen) door het congres van 2001 niet overgenomen. Later blikte Willem Witteveen in S&D (2004/7-8) kritisch-ontspannen op die ontwikkeling terug. We verschilden van mening, schreef hij, over de vraag of het nieuwe programma gedeelde uitgangspunten, een maatschappijanalyse dan wel een langetermijnprogramma moest bevatten. Idealiter gaat dat samen, maar in de praktijk niet. De nieuwe commissie Bos-Koole koos voor het eerste (de gedeelde uitgangspunten) en dat vond hij 'een heel verstandige keuze'.

Dat het interne debat over de beginselen van de sociaal-democratie gewoon doorging toen de PvdA toetrad tot het kabinet Rutte-II verbaasde Willem niet. De 'worsteling met de vormgeving van de rode idealen in een door strijd en compromissen doortrokken praktijk is niet nieuw', schreef hij naar aanleiding van het Van waarde-project van de WBS. 'Zij is de grondtoon van de sociaal-democratische politiek.' Wat hij wel als vernieuwend zag — 'hope-

Monika Sie Dhian Ho & Paul Kalma *Beminnelijk en strijdlustig*

lijk een historische omslag in de manier waarop de PvdA politiek wil bedrijven' – was dat de betreffende publicaties steunden op meer dan vijftig interviews met mensen die vertellen hoe zij de greep op het leven zijn kwijtgeraakt of dreigen kwijt te raken (S&D 2013/2).

De politiek is er – en moet er zijn – om mensen weer de greep op het leven te geven die de sociaal-democratie aan vorige generaties wist te bieden. Dat is een van de centrale thesen van Van waarde. Het werk van Willem Witteveen was daarbij een belangrijke inspiratiebron. Dat geldt voor de optimistische grondtoon, gevoed door het grootschalig onderzoek van hem en zijn collega's van de Tilburgse universiteit, waaruit bleek dat waarden en morele beginselen nog altijd een voorname rol spelen in het moderne leven. Mensen worden wel degelijk bewogen door elkaars lot, verbinden hun eigen lot met dat van anderen en willen zich inzetten voor gezamenlijke lotsverbetering. En het geldt voor de opdracht hoe dit verlangen naar samenhang, dit reiken naar het algemeen belang, effectiever en duurzamer te maken. Daar waren het Willem Witteveens opvattingen over actief politiek burgerschap die inspireerden (S&D 2011/11-12).

Menig artikel van hem begint of eindigt met een oproep tot inspirerend politiek leiderschap. 'Sociaal-democratische politiek is georiënteerd op waarden, wordt gestuurd door beginselen en komt tot uitdrukking in

aansprekend leiderschap.' En: 'Het tijdperk Den Uyl is al lang voorbij. Het heeft niet veel zin er nostalgisch naar terug te verlangen. Ik denk wel dat veel van onze kiezers ook tegenwoordig, in heel andere omstandigheden, precies dit van de PvdA verwachten: aansprekende politiek waarin zichtbaar is dat de mensen die namens de PvdA optreden zich op gedeelde waarden oriënteren en waarin duidelijk is door welke beginselen zij zich precies laten leiden als het erom gaat grote kwesties in hanteerbare politiek om te zetten. De waarden-oriëntaties hebben niet alleen betekenis in zondagse discussies over hooggestemde idealen maar zijn herkenbaar in alledaags, praktisch politiek handelen.'

Willem Witteveen droeg zelf bij aan dit waardengeoriënteerde politiek handelen met zijn werk als volksvertegenwoordiger in de Eerste Kamer. Hij manifesteerde zich daar consequent en aansprekend als hoeder van de waarborgen van de rechtsstaat. Zo ging hij in de Senaat na of strenge wetsvoorstellen die veel vrijheid kosten ook werkelijk nodig en nuttig zijn, in de geest van het WBS-rapport uit 2007 *De bedreigde rechtsstaat – sociaal-democratie, terrorisme-bestrijding en burgerschap*, waarvan hij co-auteur was. En desnoods stemde hij als woordvoerder van zijn fractie tegen het wetsvoorstel. Met zachte stem en onverzettelijk.

Wat zullen we onze wijze vriend missen. Onze harten gaan uit naar de familie.

Topoi: de kunst van de herinnering

KEES SCHUYT

Voorzitter van de redactieraad van S&D

Symbolen maken de mens, zoals metaforen vorm geven aan politiek en samenleving. Een van de bekendste metaforen die Willem Witteveen, als docent bij de afdeling staatsrecht in Leiden, weer tevoorschijn toverde en bekendheid gaf was ‘Het schip van staat’.¹ Zijn grote kennis van en liefde voor de klassieke en moderne retorica paste hij met verve toe op staatkundige en politieke vraagstukken. Hij liet hiermee zien welke verborgen dimensies een rol spelen in politieke en juridische besluitvorming en hoe burgers en politici meegevoerd kunnen worden en gevangen kunnen raken in een netwerk van door henzelf geknoopte betekenissen.

Een van de vaak door Willem Witteveen gebruikte retorische begrippen was *topos*. Wie niet meteen weet wat het betekent wordt verwezen naar zijn monumentale en magistrale, met cum laude gewaardeerde proefschrift *De retoriek in het recht: over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie*.² Hij schrijft daar: ‘Het woord *topos* is ontleend aan de kunst van de herinnering, die berust op het principe dat men woorden gemakkelijk kan onthouden als men ze met voorwerpen in een ruimte associeert.’³

Ik wil het liefst het werk van de wetenschapsbeoefenaar W.J. Witteveen, de bijdrage van de sociaal-democraat en senator, en het leven van mijn vriend Willem blijven herinneren aan de hand van de door hem zelf aangebrachte en in het politieke en sociale leven ingebrachte *topoi*.

Retorische democratie en pluralisme

De eerste periode na zijn studie staatkunde en politicologie in Leiden besteedde Willem Witteveen vooral aan het onderzoeken van de retorische grondslagen van een democratische samenleving. Eerst als medewerker en docent (1979–84), daarna als vrije onderzoeker bij het onderzoekscentrum Sturing en Samenleving (1984–88) onder de stimulerende begeleiding van zijn promotor Herman van Gunsteren. Dat centrum, een nieuw initiatief van de juridische en de sociale faculteit gezamenlijk, werd, met Wim Derksen als directeur, een ware kweekvijver van talent. Willem Witteveen speelde daarbij samen met Mark Bovens een centrale rol. Elk jaar een conferentie over staatsrechtelijke en maatschappelijke thema’s, voorafgegaan door een vakkundig samengestelde bundel opstellen.

In zijn proefschrift benutte hij de klassieke retorica van onder anderen Quintilianus voor de analyse van hedendaagse verschijnselen in recht en staat. Rechtsstaat en democratie zijn geen statische verschijnselen, maar hebben een verhaal, met een geschiedenis, met parlementaire woordenstrijd en een ‘strijd om woorden’ in de sociale processen die eraan voorafgaan en erop volgen. De rol van metaforen, metonymen, adagia en dicta wordt allemaal nauwgezet geanalyseerd, zowel bij de wetgeving als bij de plaats van de rechter, die de wetten moet interpreteren.

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

Het is te veel om dit indrukwekkende proefschrift — dat zich ook nu nog met veel plezier en vooral nut laat lezen — hier weer te geven, maar de grondgedachte is bondig samengevat in stelling 9 bij het proefschrift: ‘Bij een retorische democratie past een pluralistische rechtsofpvatting.’ Geen dogma’s, geen vastgeroeste ideologieën, maar een voortgaand verhaal, verteld door boeren, burgers, buitenlui en Binnenhofleden. Het schip van staat voert immer in onrustige wateren.

Sociaal-democratie

Het is mijn stellige overtuiging dat Willem Witteveens keuze voor de sociaal-democratie voortkomt uit zijn grondige bestudering van deze grondslagen van de moderne democratie. In zijn analyse van democratie liggen vrijheid en gelijkheid in elkaars verlengde en vormen zij geen onverzoenlijke tegenstelling. Reductie van grove en ongerechtvaardigde ongelijkheden staat in het teken van de vergroting van individuele vrijheid en de verbetering van levenskansen voor iedere burger.

Na zijn succesvolle promotie en zijn benoeming tot hoogleraar in Tilburg werd Willem Witteveen in 1990 redacteur van *Socialisme & Democratie* en in 1999 trad hij toe tot de redactieraad. Tot ieders verbazing, waarschijnlijk ook van hemzelf, werd hij in die periode een van de meest productieve redacteurs ooit.

Hij schreef beschouwingen over allerhande onderwerpen, columns, gedichten, redactioneel commentaar (zie de WBS-website voor een overzicht van zijn bijdragen). Zijn waarnemingen waren soms scherp, zoals over de invoering van het bachelor-masterstelsel (‘in navolging van het buitenland heeft Nederland gekozen voor een dubbelzinnig twee-fasenstelsel dat nergens zo in het buitenland bestaat’), soms opbouwend en opbeurend, met name als het ging om het belang van democratische vernieuwing of de verplaatsing van de politiek naar Europa. Alle redactieleden en

leden van de redactieraad zijn Willem Witteveen zeer grote dank verschuldigd.

Over *De rode draden van de sociaal democratie* (1998), het rapport van de PvdA-commissie Beginselen⁴, geschreven onder zijn voorzitterschap, zal ik het hier niet hebben, maar ik hoop dat toekomstige politieke geschiedschrijvers de evenwichtige behandeling van de kerngedachten van de sociaal-democratie hierin zullen erkennen. Als alle praktiserende politici, niet alleen van de PvdA maar van alle politieke partijen, zijn instelling zouden volgen, dan zouden de zorgen om de kwaliteit van onze parlementaire democratie beduidend minder zijn.

De rechtsstaat en de geordende wereld van het recht

Als hoogleraar in Tilburg bracht Willem Witteveen tussen 1990 en 2005 aan eerstejaars rechtenstudenten de beginselen van het recht, van rechtsstelsels en van het geordend denken over recht en rechtvaardigheid bij. Wat moet het een genot zijn geweest om de eerste stappen in het recht te mogen maken aan de hand van zijn, in 1996 als boek uitgegeven colleges, *De geordende wereld van het recht*.⁵ En aan de hand van zijn uitdagende vragen en gedachtegangen. De uitleg van de kenmerken van de rechtsstaat, waarin een overheid gebonden is aan maat en regel, stelde hij vragen: derwijs weer ter discussie, zoals hij zelf eens schreef: ‘Maar dan stel ik de vraag: wat betekent dit nu eigenlijk? Ligt het niet meer voor de hand dat in de rechtsstaat de *burgers* gebonden zijn aan maat en regel? Sommige aanwezigen beginnen deze zin ook op te schrijven. Maar er gaat ook een hand omhoog. “Geldt dat niet voor alle staten, ook tirannieke staten, dat ze hun onderdanen aan de wet binden en gehoorzaamheid verlangen? Dat is dus niet zoiets onderscheidends.” Terwijl ik de spreker van deze woorden in gedachten een 10 geef, kom ik zo op het punt dat in de rechtsstaat de binding van de overheid aan het recht

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

het juiste tegenwicht vormt tegen de binding van de burgers aan de wet, die hen wordt opgelegd.⁶

In dit vraag-en-antwoordspel staat de *topos* van de rechtsstaat voorgoed in het geheugen van deze studenten gegrift. *De geordende wereld van het recht* is een prachtboek, dat geschikt blijft voor jong én oud, jurist én niet-jurist. De universiteit is voor mensen als Willem Witteveen gemaakt en hij is precies iemand die geknipt is voor de universiteit, althans in de ouderwetse betekenis van de geleerde die breed is georiënteerd, erudiet, zorgvuldig en precies met woorden en begrippen, inspirerend en met de wil om het beste uit zichzelf en uit zijn studenten te halen. Zijn oratie⁷ en andere geschriften uit die tijd, samen met medewerkers vervaardigd, getuigen hiervan.

Willem Witteveen diepte, samen met zijn afdeling, de theorie en praktijk van de rechtsstaat in de periode 2001–02 verder uit, door een opdracht van de WRR, hetgeen resulteerde in de voorstudie *De sociale rechtsstaat voorbij*.⁸ Hier werd de rechtsstaat, geheel in de lijn van zijn *topoi*, gepresenteerd als een ‘huis met vele kamers’. Een kamer van de wetgever, van de rechterlijke macht, van de uitvoerende macht, van de regering, van de koning. Als Eerste Kamerlid zou Willem de praktijk van de rechtsstaat aan de principiële grondslag blijven toetsen.

Jarenlang had hij daarnaast in *RegelMaat*, het tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken, een eigen rubriek, die hij *Nomoi* noemde en waarin hij in elke aflevering één oude of moderne wetgever behandelde: het ging over de wijze wetgever Solon, de radicale Dracon, de draconische wetten, Montaigne, Montesquieu en Locke, de Federalisten Hamilton, Madison en Jay, grondleggers van de Amerikaanse Constitutie⁹, die zijn voortdurende belangstelling en sympathie hadden, moderne rechtsfilosofen als Fuller en Dworkin, en over enkele bekende Nederlandse voorgangers als denkers over wetgeving: Thorbecke, Opzoomer, De Bosch Kemper, Van Houten.

Symbolische wetgeving; de verbeeldingskracht van de taal

Dat Willem uiteindelijk de inleiding tot het recht verruilde voor een andere onderwijspraktijk (vanaf 2004–05), het opzetten van een nieuw onderwijsprogramma Liberal Arts and Sciences, is niet verwonderlijk gezien zijn blijvende interesse voor retorica, taal en cultuur. Kunstzinnige en culturele vorming behoorde, naar zijn mening, tot de uitrusting van elke leerling en student en hij kreeg de kans om daar op universitair niveau vorm aan te geven.

In de tijd dat ik met hem werkte aan het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, kon hij zijn enthousiasme voor de nieuwe opleiding nauwelijks verbergen. De symbolische betekenis van tekens, taal, handelingen, wetteksten, romanfiguren enzovoort intrigeerde hem al veel eerder. Hij stimuleerde de studie van symbolische wetgeving en van communicatieve strategieën van beleid en wetgeving.¹⁰

Willem Witteveen was een semioticus van internationale allure, die meer dan 140 tekens nodig had om alle argumenten en redeneringen te wegen en te beoordelen. Het symbool is voor de sociale en culturele wetenschappen wat het virus is voor de biologie. Dit is tegelijk een mooie toepassing van de symbooltheorie: een symbool is iets wat staat voor iets anders; de vlag voor het vaderland, de roos voor de rode vuist, het kruis voor het christelijk lijden, de weegschaal voor het recht en woorden voor andere woorden. Symbool komt van het Griekse *sum-ballein*, dat samenbrengen, op één hoop gooien, betekent. Het staat tegenover *dia-ballein* dat juist door elkaar gooien, in de war schoppen, betekent. ‘Diabolisch’ is het duivelse kwaad dat levens overhoop haalt, gezinnen uit elkaar rukt en de geordende wereld van het recht verhindert door oorlogsgeweld en onrecht. De symboliek van het leven vindt vaak haar uitdrukking in literaire vormen, in een gedicht of een schilderij. Willem werd een professor in de poëzie¹¹, maar dat

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

was hij in feite altijd al. Als woorden of de ratio tekortschieten, schieten de symbolische lagen van een gedicht te hulp, zoals die van de door hem zeer bewonderde dichteres Wislawa Szymborska¹²:

Er is al te veel gebeurd
dat niet had mogen gebeuren
en dat wat had moeten komen
kwam niet.

De lente had moeten aanbreken
en het geluk, onder andere.

Angst had bergen en dalen moeten
verlaten.
Waarheid had sneller dan leugen
haar doel moeten bereiken.

Er hadden zich enkele ongelukken
niet meer moeten voordoen,
bijvoorbeeld oorlog
en honger, enzovoort.

Er had eerbied moeten zijn
voor de weerloosheid van weerlozen
voor vertrouwen en dergelijke.

Wie zich had willen verheugen over
de wereld
staat voor een onuitvoerbare opdracht.

De poëtica van de politiek

Dit brengt me vanzelf bij de laatste topos in het werk en het leven van Willem Witteveen: de rol van poëzie, algemener van kunst en kunstzinnige vorming, in wetenschap, politiek en samenleving. Hij had daartoe, samen met Sanne Taekema, het initiatief genomen voor een uniek boek: *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen*.¹³ Zesenvestig juristen, in alle soorten en maten, kozen elk één boek, roman, gedicht of toneelstuk uit waarvan zij vonden dat het een bijzondere betekenis had die juristen en andere lezers wel aan het den-

ken moest brengen. Zijn voorbeeld vond wel dra navolging in België, in een Vlaamse¹⁴ en een Franstalige versie.

Op de staatsrechtelijk gevoelige vraag 'Wat doet de Eerste Kamer?' kwam het laconieke maar doordachte antwoord van senator Witteveen: 'De Eerste Kamer schrijft gedichten' en hij voegde de daad bij het woord, door zijn mede-senatoren uit te nodigen een gedicht te schrijven. Dit deed hij, niet om de gevoelige vraag naar het bestaansrecht van de Eerste Kamer te vermijden of te negeren, maar enkel om erop te wijzen dat er nog een andere dimensie te vinden is in het politieke bedrijf. Het gaat niet alleen om macht, maar óók om verbeeldingskracht.

Verbeeldingskracht, 'moral imagination', is nodig daar waar de werkelijkheid op barsten staat en overweldigt. Het vertrouwen dat er een andere wereld te maken is, dat de wereld beter te maken valt, wordt gevoed door dergelijke verbeeldingskracht, en kunst en cultuur kunnen ons daaraan blijvend herinneren. De onuitvoerbaarheid van de soms hopeloze opdracht zich te verheugen over wat er allemaal gebeurt, wordt versterkt als de verbeeldingskracht verdwijnt. Ik denk dat dit de diepere drijfveer van Willem Witteveen is geweest om zich in te zetten voor de politiek in het algemeen en de sociaal-democratie in het bijzonder.

Tot slot

Wat moeten we in elk geval vasthouden? Als ik deze vraag voor mezelf beantwoord, noem ik vier persoonlijke eigenschappen die Willem Witteveen tot zo'n uiterst liefdevolle, beminlijke en waardevolle persoon maakten: zijn vaste levensovertuiging, waar hij niet mee te koop liep, maar die er altijd was; zo'n vaste levensovertuiging in een wankeler wordende wereld, vol egoïsme en materialisme, is een groot goed, een voorbeeld voor mijzelf en voor anderen. Zich inzetten voor de publieke zaak, het geeft niet op welke manier, op welk niveau en op welke wijze; ieder doet dat op

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

eigen kracht, naargelang die gegeven is. Zijn houding van liberaliteit, het vertrouwen dat hij altijd uitstraalde dat vrijheid en gelijkheid in elkaars verlengde liggen; dat het een voortvloeit uit het ander en dat zo'n vrijheid en vrede voor eenieder bereikbaar blijft. Als laatste zou ik willen noemen zijn poëtica van het leven, de kunstzinnigheid behouden ondanks

alle rampen en tegenspoed. Dit voornemen om het goede in hun leven als voorbeeld vast te houden, wordt gesymboliseerd in een kort fragment van het gedicht 'Onverbroken' van Ida Gerhardt¹⁵:

Er is een weten van elkaar
dat tijd en afstand overwint.

Noten

- 1 W.J. Witteveen, 'Dokteren aan het schip van staat' in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het Schip van staat* (1985), Tjeenk Willink, Zwolle, pp. 23-51.
- 2 W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht: over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie* (1988), proefschrift, R.U. Leiden, Tjeenk Willink, Zwolle.
- 3 Ibidem, p. 70. Het betreft hier een citaat van J.P. Guépin.
- 4 Rapport van de PvdA-commissie Beginselen, *De rode draden van de sociaal democratie*, Den Haag, oktober 1998.
- 5 Willem Witteveen, *De geordende wereld van het recht* (1996), Amsterdam University Press, Amsterdam.
- 6 Willem Witteveen, 'Adagia van verantwoordelijkheid en macht: Kees Schuyt als socioloog en moralist' in: *Sociologie*, jrg. 3, nr. 4, 2007: 533 (2007).
- 7 W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten* (1991), Tjeenk Willink, Zwolle.
- 8 W.J. Witteveen en B.M.J. van Klink, *De sociale rechtsstaat voorbij* (2002), WRR, Voorstudies en achtergronden, nr. V 116, Den Haag.
- 9 *The Federalist Papers, Alexander Hamilton, James Madison and John Jay* (2004), Simon and Schuster Paperbacks, New York.
- 10 Zie bijvoorbeeld W.J. Witteveen, P. van Seters, G. van Roermund (red.), *Wat maakt de wet symbolisch?* (1991), Tjeenk Willink, Zwolle; en onder zijn leiding vervaardigd proefschrift van B. van Klink, *De Wet als Symbool* (1998), Tjeenk Willink, Zwolle.
- 11 Grace McClellan, *Professor in de poëzie*, roman, Atlas Contact, Amsterdam, 2014 (oorspronkelijk in het Engels 2013).
- 12 'Eeuwwisseling' in: Wislawa Szymborska, *De Vreugde van het schrijven* (1997), samengesteld en vertaald door Jo Govaerts, Uitgeverij Van Halewyck, Leuven, pp. 38-39.
- 13 Willem Witteveen en Sanne Taekema (red.), *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen* (2000), Boom Juridische uitgevers, den Haag.
- 14 K. Lemmens en F. Jongen (red.), *Recht en Literatuur* (2007), Anthemis, Brugge.
- 15 Ida Gerhardt, 'Onverbroken', in: *Verzamelde gedichten* (1995), deel 2, p. 615, Polak en Van Gennip, Amsterdam.

De betekenis van literatuur

CARINNE ELION-VALTER

Promovenda aan Tilburg University (tot 17 juli bij Willem Witteveen)

Nederland verliest met Willem Witteveen een overtuigd sociaal-democraat en een wijs deskundige op het kruispunt van recht, wetgeving en politiek. Hij overzag actuele problemen scherp, maar altijd met een relativerende blik en met waardering voor andere standpunten en had uiteindelijk zelf het nodige gemeen met 'de wijze wetgever die vanaf zijn berg het hele systeem overziet en ook oog heeft voor de onverwachte en tegendraadse effecten'.¹ Zijn persoonlijkheid – mild, blijmoedig, realistisch en enthousiast – had hier alles mee te maken. Daarnaast putte hij inspiratie, inzicht en nieuwe ideeën uit literaire bronnen. Veelvuldig schreef hij over wetgeving en recht onder verwijzing naar literaire teksten en literatuurwetenschappelijke theorieën. In politiek, onderwijs en wetenschappelijke teksten betoonde hij zich een retoricus en taalgevoelig schrijver en hij schreef zelf gedichten en korte verhalen. Daarnaast was hij een groot liefhebber van moderne kunst. En ook hiervoor geldt: hij beoefende deze zelf ook. Op de vakgroep in Tilburg hangen enkele van zijn schilderijen. Vorig jaar nog deed hij mee aan een tentoonstelling met grafisch werk in Breda.

Reisgenoten: literatuur als bron van kennis, inzicht en verbeelding

In 2013 schreef Willem Witteveen over de reisgenoten van Tocqueville, Pascal, Montesquieu en Rousseau.² Ook zelf vond hij in deze auteurs, die zowel tot de literaire traditie als de filosofische behoren, zijn favoriete reisgeno-

ten. Maar hij onderhield gesprekken met nog veel meer reisgenoten. De vele artikelen over de kunst van het wetgeven die onder *Nomoi* verschenen in *RegelMaat* getuigen ervan. Vaste reisgenoten waren, naast de hiervoor genoemde, onder meer Plato, Machiavelli, Montaigne, Voltaire en Kafka. Ook sommige rechtsfilosofen behoorden tot die literair gevoelige reisgenoten, waaronder Fuller en Dworkin.

In sommige van deze literaire reisgenoten vond hij scherpzinnige waarnemers van de werkelijkheid van recht, wetgeving en politiek. Andere troffen hem als beschouwers van de ideeënwerelden waarop recht en politiek gebouwd zijn en waaruit de rechtvaardigingen voor keuzen geput worden. En bij velen vond hij, inventief als hij zelf was, onverwachte bouwstenen voor de bekritisering en verfijning van die ideeënwerelden.

Klassieke auteurs vormden gesprekspartners bij het bouwen aan zijn ideeënrijk over wetgeving. Met Kafka verkende hij het lege landschap voor de poort van de wet, daar waar de burger zich verlaten voelt of bekneld door een bureaucratische overheid en een management in de ban van onvoldragen plannen voor verandering.³ Bureaucratie houdt de individuele mens in zijn greep, maar hoe dat gebeurt is vaak zo ongrijpbaar en toch zo alom aanwezig dat de verbeelding van Kafka nodig is om dit verschijnsel onder woorden te brengen.

Matsiers roman *Het achtenveertigste uur* leverde stof voor het uitdrukken van de verbijstering over het handelen van de IND. Nauwkeurig analyseerde Willem Witteveen het verschil in literaire strategie tussen Kafka

Carinne Elion-Valter *De betekenis van literatuur*

en Matsier de één toont de absurditeit vanuit de omkering, de ander vanuit de realistische beschrijving. 'In de spiegel van de literatuur zien we de bureaucratische vormen en praktijken uitvergroot.'

Aan de hand van Pirandello's verhaal *De Waarheid* en een opstel van Maarten 't Hart verkende hij dan weer de vooronderstellingen over strafrechtelijke waarheidsvinding. Het (straf)recht is toch een soort machine; het raderwerk van vaste begrippen en logica moet tot een rechtvaardige uitkomst leiden. Literatuur maakt juristen hiervan bewust en wijst hen erop dat dit vraagt dat zij bemiddelen tussen dit juridische ideaal van gelijkheid en de individuele verwachtingen van de verdachte.⁴ Met zijn vele literaire reisgenoten zocht Willem Witteveen naar de juiste rolinvulling voor de rechter, de wetgever, de politicus en ook de wetenschapper. Allen zoeken zij hun rol op het toneel van de stad.

Gespreksgenoten: literaire inzichten in rechtswetenschappelijke en politieke beschouwingen

Willem Witteveen beschouwde literatuur en recht als manifestaties van de retorica, de kunst van het goede spreken, waarbij het niet alleen gaat om strategisch, maar daarmee ook om verantwoord en overdacht spreken. Die door de retorica gevoede visie manifesteerde zich in allerlei gedaanten. Willem Witteveen was een perspectivische visie toegedaan wat betreft waarheid en recht. De werkelijkheid was slechts te benaderen vanuit meerdere perspectieven en denkkaders. Zijn betogen schreef hij ook vanuit die houding. Scherp plaatste hij verschillende visies uiteen, toetste deze aan verschillende voorbeelden en kwam vaak uit op een perspectief dat ruimte liet voor aanpassing in de toekomst en praktisch handelen.

Hij beschouwde het recht als argumentatiecultuur, een te koesteren platform waar justitiabelen hun uiteenlopende visies op de werkelijkheid kunnen neerleggen en hun be-

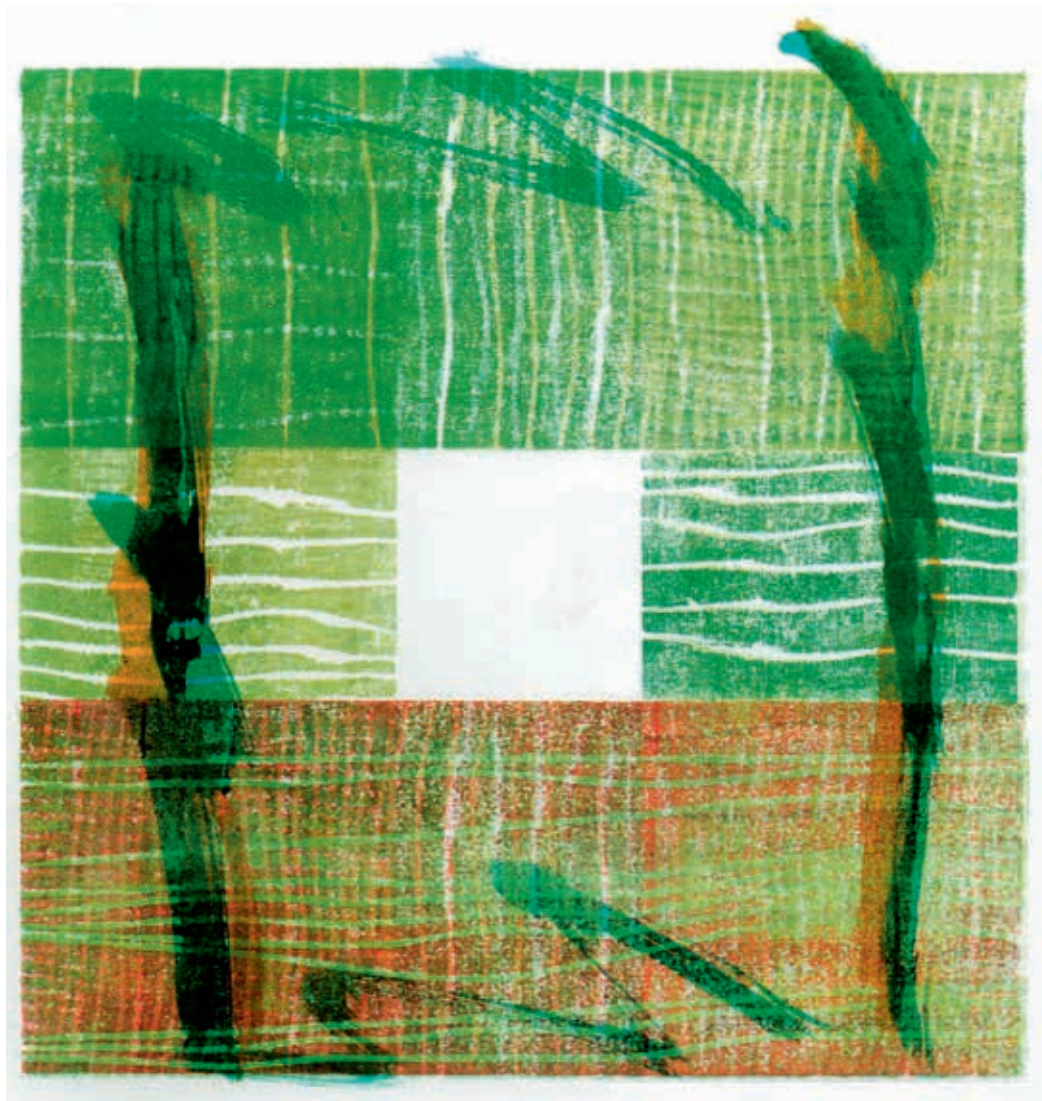
langen kunnen verdedigen. Daar waar deze vrije ruimte in gevaar komt door bureaucratie of eenzijdige, door financiële overwegingen of formalisme gestuurde besluiten, kwam hij in het geweer. Hij schreef erover, maar kon er zich ook in de praktijk over opwinden. (Ik herinner mij zijn boosheid over de hoge reproducties rechten voor een syllabus.)

Literatuurwetenschappelijke inzichten op het gebied van stijlmiddelen, ficties en interpretatie drongen door in zijn visies op rechtsstaat en democratie. Zie zijn proefschrift, nog altijd een naslagwerk voor staatsrecht en democratie, met een discussie van denkers én dichters.⁵ Bij de ontwikkeling van zijn ideeën-goes maakte hij verder gebruik van literair geïnspireerde concepten als fragment, symbool, de metafoor voor de analyse van de geconstrueerde wereld van het recht.

Ten slotte was Willem Witteveen de man van de dialoog, ook als literair genre. Hij stelde deze gespreksvorm centraal in zijn denken, maar beoefende de dialoog ook in zijn benadering van visies van collega's, promovendi en studenten. Hij luisterde goed naar zijn gesprekspartner of de student in de zaal; hij moedigde de spreker aan om het beste uit het verdedigde standpunt naar voren te halen. 'Ja, zo kun je het ook zien', en dan gaf hij een draai aan het door de student opgebrachte punt, waardoor dit opeens een bijzonder waardevolle bijdrage aan het onderwerp van het college werd.

Droomgenoten

Dichters als Herbert, Zagajewski en Szymborska brachten Willem op nieuwe ideeën en een doorleefd inzicht in het streven naar recht. En Calvino's poëtische werk *Onzichtbare steden* vormde het uitgangspunt voor het werken aan een bundel over visies op de stad, nieuwe poging om met woorden onzichtbare idealen over recht en samenleving een voorlopige vorm te geven, een werk dat hij niet meer heeft kunnen afmaken.



Carinne Elion-Valter *De betekenissen van literatuur*

De dichters beantwoordden aan zijn natuurlijke habitat van de beschouwende, onderzoekende flaneerder door de straten van stad en recht. Het was een alter ego waarin literaire figuren als Palomar (Calvino), M. Teste (Paul Valéry), Plume (Henri Michaux), Meneer Tiennoppen (Harry Mulisch) en Meneer Cogito (Z. Herbert) hem voorgingen. Behalve uit dichters haalde Willem veel inspiratie uit het modernisme, die uiterst pluralistische kunststroming die in al haar diversiteit een poging is tot het begrijpen van een revolutionair veranderde wereld. Zijn enthousiasme over de recente tentoonstelling in het Centre Pompidou te Parijs over de vele internationale vormen van het modernisme getuigt ervan. De catalogus kon hem niet meer bereiken.

Schrijver

Willem Witteveen was niet alleen een nieuwsgierig en leergierig lezer van literatuur of beschouwingen over literatuur. Hij was een begenadigd spreker en hij schreef zelf ook. Allereerst kenmerkte zijn schrijfstijl zich door een fijnzinnige ironie. Lees de licht absurdistische ironie in titels als *Een bureaucratische piekervaring*, *Plato en de regelzucht* en *De retoriek van een onpartijdige waarnemer*. Hij speelde met een raadsel (*Recht als iets anders*) of hanteerde welbewust een verhalende stijl (*Waarom een toevallige ontmoeting geïnterpreteerd wordt...*) en verwees daarbij met welbewust gebruik van intertekstualiteit naar werk van andere auteurs. Zo gaf hij de verwevenheid aan van zijn denken over recht en politiek met het denken over andere onderwerpen. Met genoegen ondersteunde hij zijn betoog met literaire voorbeelden.

En ja, ten slotte, en misschien nog wel het belangrijkste: Willem Witteveen schreef zelf literair werk. Hij stelde als senator met andere leden van de Eerste Kamer een bundel samen waarin, bescheiden als hij was, als onderdeel van de inleiding het gedicht *Woordenstroom*

was opgenomen. Hij publiceerde een prachtige allegorie, de *Ambassadeursbrief uit een stad die met terugwerkende kracht uit de golven opduikt*, waarvoor hij putte uit ervaringen en beelden opgedaan tijdens zijn verblijf van een halfjaar in Venetië.⁶ Het verhaal deelt in de sfeer en ideeënwereld van *Onzichtbare steden*. Het vertelt hoe burgers hun stad dagelijks bevestigen door hun economisch handelen, rept van een koning zo wijs dat hij de stad vanuit ieder denkbaar standpunt kan overzien en besluit met het beeld van een houten boot op schragen: 'Het drong tot me door dat als de stad blijft zakken en het zeewater blijft stijgen deze kajak zich op een dag van zijn schragen losmaakt en koers kiest naar zee.'

Willem Witteveen, voorvechter van de dialoog in recht en politiek, was verder een liefhebber van de dialoog tussen beeldende kunst en poëzie. Hij hield van die dichterlijke kunstenaar Paul Klee en hij bewonderde de poëtische dubbelprojecten van kunstenaars en dichters als Miró en Tristan Tzara op een tentoonstelling over kunstenaarsboeken.⁷ En zo publiceerde Willem zelf het hierbij afgebeelde grafische werk met gedichten waarvan ik er hier één opneem, omdat het wel iets van zijn wezen uitdrukt, de zucht als de windvlaag van zijn geest, herkenbaar in zijn manier van lopen.

Droom, rivier et cetera
De droom is een rivier die
achter
de tuin van de gedachten
stroomt.

Goed, het is een droom, ik weet het.
Toch is het of ik iets hoor ruisen
voorbij
de takken van de appelboom.

Iets dat geen wind is en geen straatlawaai
op afstand tot een zucht gecompriemd.

Iets als het draaien van het wiel der eeuwen⁸



wegen der vrijheid. 1968

Carinne Elion-Valter *De betekenis van literatuur*

Noten

- 1 W.J. Witteveen (2008), 'Mozes als verlichte wetgever', *Schrift* 40, pp. 162-166.
- 2 W.J. Witteveen (2013), 'Drie reisgenoten: Pascal, Montesquieu, Rousseau', in: H Kinne-ging, A., de Hert, P., Somers (red.), *Tocqueville, profeet van de moderne democratie*, Lemniscaat.
- 3 W.J. Witteveen (2010), 'Kafka en de verbeelding van de bureaucratie', *RegelMaat*, p. 218.
- 4 W.J. Witteveen (2000), 'De waarheid, onschuldig opgebiecht, Over: Pirandello, de waarheid', in: Willem Witteveen & Sanne Taekema (red.), *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen*, Boom.
- 5 W.J. Witteveen (1988), *De Retoriek in Het Recht, Over Retorica en Interpretatie, Staatsrecht en Democratie*, Tjeenk Willink.
- 6 Willem Witteveen, 'Ambassadeursbrief uit een stad die met terugwerkende kracht uit de golven opduikt', in: *Brabant Cultureel, tijdschrift voor kunst, cultuur en literatuur* (www.cubra.nl/specialebijdragen/BrabantCultureel/BC_BL_201310/201310_Willem_Witteveen.htm).
- 7 Caldic Collectie, Artist's Books, Waanders Uitgevers, Zwolle/Museum De Fundatie (mei-augustus 2009).
- 8 Willem Witteveen, 'Twee Gedichten', *Brabant Cultureel*, december 2009, pp. 82-85.

Zachte kracht

ALKELINE VAN LENNING

Dean aan Tilburg University College

Toen Willem Witteveen mij in 2007 vroeg om samen met enkele anderen in Tilburg een bacheloropleiding Liberal Arts op te zetten, raakten we in gesprek over het belang van onderwijs. Hij was ervan overtuigd dat educatie het beste antwoord is op bekrompenheid, haat en geweld. Vol vuur sprak hij over de noodzaak van dialoog, van discussies tussen studenten met diverse nationaliteiten, uiteenlopende achtergronden en pluriforme politieke oriëntaties.

Hij zag een ideaal voor zich waarin docenten echt betrokken waren bij studenten. Zo zouden ze studenten bij hen thuis ontvangen en met hen hun favoriete boeken bediscussieren. Er zouden naast het rijk gevulde curriculum, met talloze keuzemogelijkheden, allerlei extracurriculaire activiteiten georganiseerd worden. Er zou een prachtige ruimte, liefst een bibliotheek, moeten komen waar docenten en studenten elkaar konden ontmoeten en waar een piano zou staan. Ook zou je je terug kunnen trekken voor stille concentratie en studie. In de loop van het gesprek opperde ik praktische bezwaren en stelde voor sommige randvoorwaarden eerst eens uit te zoeken. Onze rolverdeling was geboren.

Natuurlijk zag de werkelijkheid er uiteindelijk niet zo uit als zijn ideaal. Dat stelde Willem Witteveen echter niet teleur want hij was behalve een idealist een onverbeterlijke optimist. Daardoor was hij bestand tegen tegenslag. Toen Liberal Arts in 2008 startte en wij ons als vaste staf presenteerden aan de collega's van de School of Humanities, waar onze opleiding werd ondergebracht, viel Willem

Witteveens initiatief naast voorzichtige welwillendheid ook scepticisme ten deel. Velen waren beducht voor wat 'het kannibalisme van Liberal Arts' genoemd werd: het wegsnoepen van studenten bij de humaniora. Tijdens de presentatiebijeenkomst van Liberal Arts in de School of Humanities beantwoordde Willem Witteveen het soms vileine cynisme uit de zaal, met erudiete beminnelijkheid. Hij werd niet – zoals wij, de rest van de staf – bang en boos. Hij leek de hatelijkheden niet eens te bemerken. Zijn aristocratische geest liet zich niet vangen in een kleinzielig debat. Na die eerste presentatiebijeenkomst waren we in één klap een hechte groep en hadden we een leider: Willem Witteveen. Hij was de dean vanaf de start in 2008. Hij *werkte* niet alleen voor Liberal Arts, hij *was* Liberal Arts. Hij schakelde zelf moeiteloos tussen het recht, de literatuur, de geschiedenis en de filosofie. Wezen en werk waren bij deze homo universalis niet van elkaar te onderscheiden.

Ook tussen leer en leven zat bij hem geen verschil: de openheid van zijn theoretische benadering was in lijn met zijn geloofsovertuiging en met zijn opstelling in debatten. Ik heb nog nooit iemand ontmoet die zo veel respect toonde voor het standpunt van zijn opponent. Hij kwam uit een milieu van soefi's, een beweging die streeft naar de eenheid van alle wereldgodsdiensten. In zijn zeldzame uitspraken over godsdienst was hij zeer terughoudend. Hij was van mening dat je een godservaring niet onder woorden kunt brengen. Hij vertelde eens dat hij op dit punt veel herkende in het taoïsme.

Alkeline van Lenning *Zachte kracht*

Door de combinatie van vriendelijke benaderbaarheid en eruditie was Willem Witteveen zeer geliefd bij de studenten. Hij inspireerde en imponeerde. Als geen ander begreep hij dat onderwijzen het faciliteren van leren is. Zijn eruditie, brille en wijsheid verraadden zich op talloze manieren. Maar zich laten gelden deed hij niet. Hij had grote moeite met de scoringsdrift in de politiek en wilde daarom niet in de Tweede Kamer zitten. Hij herkende de moeilijkheden van een intellectueel in de politiek zoals die door Michael Ignatieff in diens boek *Fire and Ashes* zijn beschreven.

Toen studenten hem dit voorjaar interviewden, omschreef hij zichzelf als een dromer. Ik heb hem altijd meer als een kunstenaar beschouwd. Hij kon zich op veel verschillende manieren uiten: hij speelde piano, tekende en schilderde. Hierover zei hij in navolging van Karel Appel: 'Ik rotzooi maar wat. Het belangrijke is dat je expressief bent, iets uitdrukt op een totaal andere manier dan anders.'

Willem Witteveen schreef gedichten, mooie artikelen en boeken. Hij kweet zich als een kunstenaar van zijn academisch taken. Als het maar enigszins kon liet hij de bureaucratistische noodzakelijkheden, de administratie en organisatie van het onderwijs en de strijd om financiën, aan anderen over. Deze activiteiten zijn de laatste decennia steeds meer tot de 'core business' van wetenschappers gaan behoren. Het moet de hedendaagse universiteit te denken geven dat iemand die deze taken minimaal of gewoon niet uitvoerde, op handen gedragen werd door studenten en collega's.

Vanaf 2012 veranderde onze werkverhouding. Ik volgde Willem Witteveen op als dean en hij nam een meer adviserende rol op zich. Hij zocht veelvuldig contact en kwam vaak naar mijn werkkamer toe onder het motto: 'Dat is goed voor mij, dan loop ik een stukje.' Ik zag hem dan vanuit mijn raam over de campus aan komen, die energieke verende tred, dat enigszins trekken van het linkerbeen, het opgeheven hoofd en die vrolijke loensende

blik waarmee hij onbevangen rondkeek. Wat was hij het leven toegewend.

Hij bleef zich onverminderd inzetten voor de opleiding: hij gaf een veelgeprezen cursus retorica en verzorgde samen met David Jansens een zeer waardevolle inleiding in de geesteswetenschappen en het recht. Ik klaagde, als nieuwe dean, met regelmaat over de werklast. Hij was altijd bereid te helpen. Dat deed hij bijvoorbeeld door zich beschikbaar te houden als spreker op onze jaarlijkse openingsconferentie. In 2013 was het thema: de regulering van prostitutie in Nederland. Een van de sprekers was resoluut voor een volledig prostitutieverbod, een ander bepleitte regulering en Witteveen koos op zijn gebruikelijke elegante wijze een weloverwogen standpunt: 'I am a reluctant regulator', zei hij.

Maar hij stelde zich niet alleen beschikbaar voor glansrollen. Hoewel hij, zoals opgemerkt, probeerde om onder administratieve en organisatorische taken uit te komen, was hij zeer bereid om klusjes op zich te nemen die door de rest van de staf als een soort corvee werden ervaren. Zoals het houden van toelatingsgesprekken met aankomende eerstejaarsstudenten. Dat vond hij vreselijk leuk om te doen. Hij nam de middelbare scholieren volkomen serieus en had er zichtbaar plezier in om met hen te discussiëren. Vaak zag hij veel meer in de door hen geschreven essays dan er feitelijk op papier stond. Met als gevolg dat zijn oordeel over de kandidaat bijna altijd bijzonder mild was. Als er een twijfelgeval wordt toegelaten voor onze opleiding spreken we van 'een Witteveentje'.

Vaak werd ik getroffen door zijn vriendelijkheid en bescheidenheid. Door zijn zachtmoedigheid vergat je soms zijn scherpzinnige intelligentie. Het volgende citaat van Laozi — een Chinese wijsgeer (604–531 v.Chr.) en een van de grondleggers van het taoïsme — doet me aan hem denken: *Water is vloeibaar, zacht en helend. Door water kan een rots uitslijten. Een rots is star en hard en kan niet genezen.*

Alkeline van Lenning *Zachte kracht*

Alles wat vloeibaar, zacht en helend is, zal hardheid en onbuigzaamheid overwinnen. Het zachte is sterk.

Willem Witteveens verhaal weerklonk niet meer op onze openingsconferentie van afgelopen augustus. Hij zou spreken over de staat en

het geluk. Zijn fysieke stem is het zwijgen opgelegd en Liberal Arts and Sciences zal nooit meer hetzelfde zijn. Maar meer dan ooit zijn we vastberaden om het werk in zijn geest voort te zetten en te laten zien hoe sterk zachte waarden kunnen zijn.

Politiek handelen is ook retorisch handelen

RUUD KOOLE

Redacteur S&D, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden en senator voor de PvdA

In de Eerste Kamer was Willem Witteveen in letterlijke zin mijn meest nabije collega: wij zaten naast elkaar in het Kamerbankje van de plenaire zaal. Wanneer het debat het toeliet en hijzelf geen woordvoerder was, zag ik hem daar regelmatig in een boek lezen. Tijdens een van de laatste plenaire debatten voor zijn tragische dood beval hij mij het boek aan dat hij op dat moment aan het lezen was: *Fire and Ashes* van Michael Ignatieff. Hierin doet Ignatieff op openhartige wijze verslag van zijn belevenissen in de politiek. Vanuit de wetenschap (Ignatieff was hoogleraar aan Harvard) begaf Ignatieff zich ongeveer tien jaar geleden in de actieve nationale politiek van zijn land, Canada, om na een aantal jaren — sadder and wiser — weer terug te keren op de universiteit.

Witteveen was heel enthousiast over de eerlijkheid waarmee Ignatieff de spanning beschreef tussen de autonomie van een wetenschapper en de druk die er van alle kanten op je wordt uitgeoefend wanneer je actief bent in de politiek. Ik vermoed dat dat ook kwam omdat hij er veel van zijn eigen wereld in herkende. Willem Witteveen was immers tegelijk wetenschapper en politicus; hoogleraar en senator.

Willem Witteveen kende ik niet alleen als mede-senator. Ook als collega-wetenschapper en als partijgenoot heb ik hem door de jaren heen regelmatig getroffen. Ruim een kwart-eeuw geleden ontmoette ik hem voor het eerst in Leiden binnen de groep van jonge

wetenschappers die werkgroepen verzorgden voor het vak Staatskunde voor eerstejaars rechtenstudenten, een combinatie van politologie en staatsrecht, waar hij een groot voorstander van was. Zelf had hij aan die universiteit politieke wetenschappen gestudeerd binnen de rechtenfaculteit. Toen al viel zijn enorme eruditie op. Dat bleek ook uit het proefschrift dat hij in die tijd afrondde. Daarin besteedde hij veel aandacht aan het belang van taal in de politiek en in het recht. Woorden doen ertoe.

Het theater van de politiek

Veel aandacht had hij ook voor het politieke spel, in de goede betekenis van het woord. Een later boek van hem heette niet voor niets *Het theater van de politiek* (1992). Witteveen wist hoe belangrijk de manier is waarop een politicus zich uit. In zijn woorden: 'De omgeving is onzeker, de problemen moeilijk hanteerbaar, de publieke aandacht groot. Dat maakt het des te belangrijker dat de politicus in staat is anderen te overtuigen. Politiek handelen is in toenemende mate retorisch handelen.'

Maar Willem Witteveen wist ook als geen ander dat er gevaren kleven aan de kunst van het overtuigen: 'Iemand die zich daarop toelgt heeft een oneerlijke voorsprong op mensen die eerlijk voor hun mening uitkomen: hij kent de trucs, stelt zich strategisch op, laat zwakke argumenten van sterke winnen. Er is

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

in onze cultuur toch altijd het gevoel dat iemand die “een mooi verhaal houdt” ons wantrouwen verdient. Met die kritische instelling worden ook politici tegemoet getreden als zij hun noodzakelijke retorische activiteiten ont-plooien.’ Een politicus ziet zich aldus voor de opdracht geplaatst retorica in te zetten, maar zonder loze woorden of gladdes praatjes te gebruiken. Inhoud voorop, maar wel goed gebracht.

Die uitdaging is makkelijker geformuleerd dan uitgevoerd, wist ook Witteveen. Hij was altijd zeer kritisch op de inhoud en een zekere koppigheid daarbij was hem niet vreemd, maar tegelijk was hij mild in zijn oordeel wanneer het een politicus een keer niet lukte in-houd en retoriek in de juiste verhouding met elkaar te combineren. Maar wanneer de inhoudelijke argumentatie onder de maat bleef, was hij streng, niet door iemand de les te lezen, maar juist door indringende vragen te stellen. Dat stellen van indringende vragen was ook zijn handelsmerk in de fractie in de Eerste Kamer. Want alleen door middel van een open discussie in de fractie kon zijns inziens een afgewogen inhoudelijke opstelling worden bereikt en een daarbij passende retorische invalshoek worden gekozen.

De scheiding der machten als een nuttige fictie

Willem Witteveen was zeer op zijn plaats in de Eerste Kamer. Hij was daarvan lid van 1999 tot 2007 en op opnieuw vanaf januari 2013. Het idee van de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ was hem op het lijf geschreven. Reflectie op de kwaliteit van wetgeving, reflectie op de rechtsstaat. Hij stond daarin niet alleen; de meeste senatoren richtten zich daarop. Maar door zijn grondige kennis van constitutionele zaken, gekoppeld aan een doorwrochte eigen visie daarop, had hij een bijzondere inbreng. Hij wist bijvoorbeeld dat de scheiding der machten een fictie is, maar wel een nuttige fictie, net zoals dat geldt voor de ministeriële

verantwoordelijkheid. In zijn proefschrift had hij ficties al omschreven als ‘algemeen geaccepteerde onwaarheden’. In het vak Staatskunde had hij zijn collega-docenten reeds gewezen op het nut daarvan voor het in stand houden van de rechtsstaat. Het verdedigen van die nuttige ficties mag niet leiden tot relativisme, zei hij, maar vraagt een permanente discussie over hoe wetten en regels moeten worden geïnterpreteerd. Wetgeving is vooral ook deliberatie en interpretatie.

Dat merkte ik bijvoorbeeld vorig voorjaar toen de vraag opkwam of Kamerleden die niet de eed wilden afleggen bij de inhuldiging van de koning aanwezig konden zijn op de verenigde vergadering van het parlement in de Nieuwe Kerk. In pers en parlement werd door sommigen de stelling verdedigd dat dit niet mocht, omdat de wet het niet zou toestaan. Willem Witteveen, die zelf overigens de eed wel zou afleggen, was het daar niet mee eens, zo schreef hij mij in een uitvoerige e-mail. Hij redeneerde als volgt: ‘Letterlijke interpretatie van de wet leidt tot een absurde uitkomst. Er zijn dan geen regels over quorum, er zijn geen voorzieningen geschapen voor afwezige leden die ziek zijn of principieel niet in willen stemmen met ondersteuning van de Koning. Dat betekent dat we over moeten gaan op een redelijke wetsuitleg. Mijns inziens is die dan dat het wat de Koning betreft om een echte eed gaat ten overstaan van de Staten-Generaal. De plechtige verklaring [van de Kamerleden] die erop volgt is geen eed, maar een politieke reactie op het politieke feit dat de eed is afgelegd en de Koning daardoor zijn ambt heeft aanvaard. Als er leden zijn die zich met de inhoud van deze politieke verklaring niet kunnen verenigen, hebben zij het recht zich aan het uitspreken van steun te onttrekken [...] Ik zie geen enkele reden waarom een Kamerlid dat niet wil instemmen met de politieke wilsverklaring niet bij de plechtigheid aanwezig zou kunnen zijn.’

Redelijke wetsuitleg: daar ging het hem om. Geen letterknechterij, maar ruimte voor een ‘redelijke’ interpretatie.

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

Kritisch maar geen dissident

Dat inzicht bracht hij ook in in discussies in de Eerste Kamer. Dit voorjaar was hij woordvoerder in het debat over de staat van de rechtsstaat. Niet toevallig begon hij zijn inbreng met de vraag hoe we de democratische rechtsstaat, waar we allemaal natuurlijk vóór zijn, moeten interpreteren. De ondergrens is een fatsoenlijke overheid, maar het ideaal is toch een vrije samenleving van burgers? Als dat zo is: wegen we de verschillende belangen dan wel altijd goed? Daar wilde hij graag een debat over. Is veiligheid niet zo sterk voorop komen te staan dat justitie daardoor op de achtergrond is geraakt, zoals alleen al de naamgeving van het departement suggereert?

Hij noemde voorbeelden van voorstellen waarbij deze vragen in het geding zijn, zoals de invoering van verplichte minimumstraffen ('waarbij we het oordeel van de rechter dus niet meer vertrouwen'), het strafbaar stellen van illegaal verblijf ('waarbij we straf opleggen om wat iemand is in plaats van om wat hij gedaan heeft'), lichte normovertredingen niet meer onder gezag en regie van een rechter af te doen maar door parketmedewerkers onder regie van een officier van justitie ('waarbij we de trias politica veronachtzamen') of het plan de straf al uit te voeren terwijl het hoger beroep nog loopt ('waarbij we de rechtsbescherming ondermijnen'). Prangende vragen, waarvoor hij aandacht vroeg in de fractie alvorens zijn inbreng te leveren in de plenaire zaal.

Betekende dat dat Witteveen alleen maar voor een wetsvoorstel stemde wanneer die vragen in zijn ogen overtuigend waren beantwoord? Nee, net als Ignatieff in zijn boek over Canada schrijft, was het voor hem als individu-politicus onmogelijk om alleen maar in te stemmen met zaken waar hij het 100% mee eens was. Wikken en wegen. Andere belangen dan inhoudelijke overwegingen tellen ook. Zo kwam de opmerking over het strafbaar stellen van illegalen uiteindelijk niet terecht in zijn plenaire inbreng. Hij liet zich overtuigen door

de redenering dat het handhaven van die opmerking, gegeven de gevoelige discussie over deze kwestie in zijn partij, alle aandacht op die kwestie zou vestigen, terwijl zijn verhaal toch veel breder was.

Een enkele keer stemde hij anders dan de meerderheid van zijn fractie. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de verlenging van de zogeheten Rotterdamwet. Hij stemde tegen dit wetsvoorstel dat de mogelijkheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden in bepaalde delen van de stad nog vele jaren wilde verlengen. Dat achtte hij niet verenigbaar met de rechtsstaat. Maar Witteveen was in zijn stemgedrag in het algemeen zeker geen dissident. Wel was het voor hem steeds van belang dat er een grondige discussie vooraf was gegaan aan de uiteindelijke standpuntbepaling, ook al voldeed dat standpunt niet of niet volledig aan wat hij zelf graag had gezien.

Eerste Kamer wetgevingskamer, Tweede Kamer beleidskamer

Zoals gezegd voelde Willem Witteveen zich zeer thuis in de Eerste Kamer; toch zag hij die Kamer het liefst van karakter veranderen. Bij een debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer in het vroege voorjaar van 2013, waar ik het woord mocht voeren, kon hij het niet laten mij te wijzen op zijn idee voor een grondwetswijziging die van de Eerste Kamer een 'wetgevingskamer' zou maken en van de Tweede Kamer een 'beleidskamer'. Hij vond het maar vreemd dat bij elke denkbare gelegenheid weer getwijfeld wordt aan het nut en de noodzaak van de Eerste Kamer, terwijl niet gekeken wordt naar nut en noodzaak van de Tweede Kamer. Vandaar zijn idee voor een grondwetswijziging. In een e-mail schreef hij mij: 'Misschien is het aardig dit radicale alternatief te vermelden, al is het maar voor de Handelingen, want realisatie ervan is zeer ver weg. Maar die fundamentele discussie over het vertegenwoordigend stelsel zou het voor-

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

deel hebben dat er ook kritisch wordt nagedacht over het functioneren van de Tweede Kamer waar ook veel aan kan worden verbeterd en de twee Kamers als gezamenlijk parlement positioneren tegenover de regering en overige machten (ook in Europa).'

In zijn partij, de PvdA, was hij op vele verschillende manieren actief. Naast zijn senator-schap was zijn bekendste activiteit in of namens de PvdA het voorzitterschap van een commissie die een nieuw Beginselprogramma moest opstellen. Dat speelde rond 2000. De harde werkelijkheid van de politiek is hij toen als wetenschapper al wel tegengekomen. Veel energie was gestoken in discussies met de partij en in het opstellen van een erudiet concept, maar dit project zou uiteindelijk stranden. Pas

in 2005 kwam een nieuw Beginselprogramma tot stand. Willem Witteveen zat toen niet in de commissie, maar steunde wel de gekozen aanpak, ondervond ik destijds als partijvoorzitter. Zo was hij: zonder rancune, de inhoud voorop en nooit op de man spelend.

Op 17 juli 2014 zat Willem Witteveen met zijn vrouw Lidwien en hun dochter Marit in het vliegtuig op weg naar hun vakantiebestemming. De MH17 werd uit de lucht geschooten boven een land in burgeroorlog door een fatale vergissing van oorlogvoerende bendes. Het contrast met de vredelievende, beminnelijke Willem Witteveen is groot. Wetenschap en politiek verloren met Willem Witteveen een erudiete en inspirerende docent en sociaal-democraat.

Creatieve wetenschapper

MARGO TRAPPENBURG

Bijzonder hoogleraar Sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat aan de Universiteit van Amsterdam

Soms vraag ik me af of ik in deze tijd ooit wetenschappelijk onderzoekster aan de universiteit zou zijn geworden. Junior-onderzoekers moeten nu een waterdichte opzet aanleveren voor een promotieonderzoek, keurig systematisch afgebakend, gebaseerd op passende theorie, liefst met ingewikkelde methoden ('multilevel'-analyse, experimenteel design, 'Q-sort' en vergelijkende 'case studies').

Ik weet niet of ik anno nu als junior gehoor zou vinden voor mijn hartenkreten: 'Ja, maar ik vind het veel leuker om in het Nederlands te schrijven. Ik kan veel beter en veel mooier schrijven in het Nederlands. Ik hou trouwens ook van Nederland, van de pietepouterige luxeproblemen die we hier kunnen bespreken; ik wil iets schrijven waar politici en beleidsmakers wat aan hebben of waar ze zich aan kunnen ergeren.'

Ik had geluk. Ik mocht mijn promotieonderzoek doen in 1989 bij Willem Witteveen. Er lag een onderzoeksvoorstel waar hij geld voor had gekregen waarmee twee junior-onderzoekers konden worden aangesteld, maar mijn mede-junior en ik hoefden ons niet aan de daarin beschreven aanpak te houden. Als het onderzoek maar in de vage verte zou gaan over 'wetgeving en communicatie' was het goed. Hij hechtte niet aan een waterdichte opzet; ik mocht gewoon een eerste hoofdstuk van mijn boek gaan schrijven en dan zouden wij wel weer verder zien.

Zelf deed hij niets liever dan mooi schrijven, Willem had zich immers gespecialiseerd in retorica. Hij was weliswaar jurist maar vooral politiek filosoof en hij vond dat een

belangrijk deel van het leven aan de academie zou moeten bestaan uit het lezen van mooie, belangrijke boeken. Dat konden politiek-filosofische boeken zijn, maar ook sociaal-wetenschappelijke, of diepgravende beschouwingen over de grondslagen van het recht. Het was vooral zaak dat je je als academicus breed oriënteerde en dat je je liet inspireren door allerlei perspectieven en benaderingen. Wetenschapper was een creatief beroep en daarom hadden we in ons kleine onderzoekscentrum ook regelmatig exposities van onbekende kunstenaars. Eind jaren tachtig een proefschrift schrijven bij Willem Witteveen was leerzaam en vooral heel erg leuk.

Willem Witteveen zat in de redactie en later in de redactieraad van *S&D*, en ook in die hoedanigheid pleitte hij voor creativiteit. *S&D* had in die tijd een poëzierubriek die bijna elke vergadering ter discussie stond. Wat deed een gedicht daar tussen al die politieke essays, wetenschappelijke stukken en belangwekkende boekbesprekingen? Zijn retorische gaven hebben de poëzierubriek menigmaal van de ondergang gered.

Willem was het die mijn naam noemde toen er nieuwe redactieleden werden gezocht; op zijn voorspraak kwam ik – prille wetenschapster met nog maar weinig publicaties – door de ballotage. Het lidmaatschap van de *S&D*-redactie gaf mij de kans om naar hartenlust dingen te schrijven waar politici en beleidsmakers zich aan konden ergeren en mogelijk een enkele keer hun voordeel mee zouden kunnen doen.

Margo Trappenburg *Creatieve wetenschapper*

In 1989 leken veel wetenschappers een beetje op Willem Witteveen. In 2014 is dat niet meer het geval. De meeste academici zijn saai-er en degelijker geworden: ze publiceren in 'peer reviewed' tijdschriften, liefst in een klein overzichtelijk vakgebied zodat ze althans op dat gebied gelezen worden door hun vakbroeders in verre buitenlanden. Maar Willem Witteveen bleef een algemeen geïnteresseerde intellectueel. Als je hem tegenkwam praatte hij nog steeds vol enthousiasme over

pas gelezen boeken over alle mogelijke onderwerpen. Hij bleef zelf ook mooie boeken schrijven, gewoon in het Nederlands, en hij bleef intens geïnteresseerd in de Nederlandse politiek. De laatste keer dat ik hem tegenkwam praatte hij vol enthousiasme over een gastdocentschap aan de internationale universiteit van Venetië, waar hij doceerde over het werk van Italo Calvino.

We zullen zijn inspirerende, creatieve geest missen in de wetenschap.

Willem is weg

HERMAN VAN GUNSTEREN

Emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden

Op 1 juni 1988 promoveerde Willem Witteveen. Met lof. In een bloemrijke tekst van aanzienlijke omvang – als Willem taalspeelde was hij nooit kort, het plezier spatte eraf en waarom zou je het niet nog wat langer laten duren – had hij de klassieke retorica voor de eigen tijd beschikbaar gemaakt en met vrucht gebruikt bij de behandeling van vragen van staatsrecht. De Leidse promotieplechtigheid was geestrijk. Toen de pedel hem met zijn ‘hora est’ onderbrak, reageerde Willem gevat door naar de pedel te wijzen onder het uitroepen van ‘een taaldaad!’ – een demonstratie die precies in zijn betoog paste.

Na afloop was er een diner in Voorschoten en vervolgens een feest in Wassenaar bij de ouders van de jonge doctor aan de Waldeck Pyrmontlaan. Vandaar fietste ik rond drie uur in een volle maannacht terug naar Oegstgeest. Ik besloot even langs het kerkhof voor Canadese vliegers uit de Tweede Wereldoorlog te gaan om ze te bedanken. Het kerkhof, dat in een mild golvend duin had gelegen, was vervangen door villa’s. Ineens was het er niet meer. Nu is Willem er ineens niet meer. Ook uit de lucht geschoten.

Willems afstudeerscriptie had de mooie titel *De omgeving van het milieu*. Hij wilde aanvankelijk op dat spoor doorgaan, maar vond geen financiering voor zijn plannen – die waren inderdaad nog wat onbestemd. Hij kreeg een aanstelling voor staatsrecht aan de Universiteit Leiden en stortte zich vol op dat vak. Hij had een goed oor voor wat onder collega’s leefde. Vaak wist hij precies dat te spiegelen waar ze in hun betoog tastend naar op zoek

waren. In de Staatkundige Jaarboeken nodigde hij ze uit om in hun werk de volgende stap te wagen. Mij hielp hij bij het formuleren van de conclusies voor de handelseditie van mijn *The Quest for Control*. Echt zijn draai vond Willem toen hij zich in de retorica verdiepte en tijdens een verblijf in Oxford het proefschrift voor een groot deel op papier kreeg. Zijn openheid behield hij, maar een zekere onbestemdheid van een intelligente jongeling van goeden huize maakte plaats voor geprononceerde uitspraken die met milde geestigheid werden gebracht. Willem Witteveen kreeg een eigen plaats en stem in het Nederlandse denken over de publieke zaak.

Na de samenwerking in het intensieve promotietraject werd het contact tussen hem en mij uiteraard minder frequent. Ik ging verder met nieuwe aankomende wetenschappers en hij werd hoogleraar in Tilburg. Van tijd tot tijd deden we wel een beroep op elkaar, nooit tevergeefs. Bij mijn afscheid als hoogleraar schreef hij een beschouwing over mijn werk in de Academische Boekengids. Ik was daar blij en verguld mee. Als we elkaar zagen was er altijd het plezier van de uitwisseling van gedachten en waarnemingen – Willem Witteveen kon met liefde en humor benoemen wat zich in de publieke sfeer afspeelde. Het laatst sprak ik hem dit voorjaar bij de presentatie van een boek van Tom Eijsbouts (ook een oud-promovendus en hoogleraar) in sociëteit Arti in Amsterdam. Ik herinner me Willems halfscheve lachje dat zijn rake woorden een eigen tint meegaf.

Bij de herdenkingsbijeenkomst voor Willem in Tilburg op 18 september mocht ik wat

Herman van Gunsteren *Willem is weg*

pianospelen. Voor de achterblijvenden. Willem zelf kan niet meer doen waar hij zo goed in was: luisteren en naar boven brengen wat

mensen eigenlijk bedoelen als ze spreken, muziek maken, schilderen... Blij worden van die herdenking gaat ook niet meer.

A.L. Snijders

De stad

Mijn neef Adriaan werd in 1927 op een schip naar Amerika geboren. Zijn moeder (een zuster van mijn moeder) ontvluchtte Europa niet vanwege de economie, de politiek of het gluipende oorlogsgevaar, het ging om de vader van Adriaan, een Roemeense autohandelaar die al een voltooid gezin had en liever in zijn vaderland bleef. Hij was trouwens fatsoenlijker dan de voortekenen deden vermoeden: hij bleef geld sturen tot zijn zoon eenentwintig was. Moeder en zoon werden woestijnnomaden in Nevada, hij ging nooit naar school, zijn moeder wilde dat hij alles leerde van de rode rotsen en dat hij niet zou opkijken van de stilte van honderden miljoenen jaren. Sinds ze hem had leren lezen, haalde hij boeken uit kleine plattelandsbibliotheken, steden bezochten ze nooit. Maar hij wist na enige tijd alles van de Renaissance, hij had zijn rijbewijs en was populair bij de meisjes in de wegrerestaurants. Zijn leven was als ondiep water, het kon naar alle kanten lopen, het kende weinig onneembare obstakels. Behalve één: de grote stad. De enige keer dat ik hem in de woestijn bezocht (in 1962), vertelde hij dat de wereld ten onder zou gaan aan de grote stad. Hij citeerde de Amerikaanse schrijver Henry Adams, die voorspeld had dat de mensheid zou versplinteren in haar vooruitgang. Toen hij in 1904 uit Europa terugkeerde naar New York, bood de stad hem een apocalyptische aanblik.

‘Hij vond het uitzicht indrukwekkender dan ooit – fantastisch – in niets gelijkend op wat de mens ooit had aanschouwd – en evenmin op wat hij ooit had willen aanschouwen. Door de poging iets te verklaren dat elke zingeving tartte raakte de omtrek van de stad buiten zichzelf, de energie leek aan haar dienstbaarheid ontstegen en voor haar eigen vrijheid op te komen. De cilinder was ontploft en had grote hoeveelheden steen en stoom tegen de hemel gesmeten. De stad spreidde een hysterisch gedrag tentoon en de burgers schreeuwden in alle toonaarden van woede en ontzetting dat de nieuwe krachten koste wat kost aan banden moesten worden gelegd. Ongedachte welvaart, een macht waarover de mens nooit eerder had beschikt, snelheid zoals tot dan toe slechts was bereikt door meteoren hadden de wereld prikkelbaar, nerveus, gemelijk, onredelijk en bang gemaakt.’

Op de terugreis, niet wetend wat mij nog te wachten stond, was dit mijn mantra: prikkelbaar, nerveus, gemelijk, onredelijk en bang.

Redactioneel

Veel te winnen

Deze S&D verschijnt op een moment dat de Nederlandse sociaal-democratie weer eens zware tijden doormaakt. Het regeringsbeleid van bezuinigingen en hervormen maakte al niet populair. En passant liep de multiculturele samenleving weer even danig uit de hand met het opstappen van twee al te Turkse leden van de PvdA Tweede Kamerfractie. En de klappen van 'de decentralisatie van de zorg' moeten nog komen. Straks zitten er mensen (eventjes) zonder hulp aan huis of zonder verpleging, en wie is daar dan schuldig aan? Of nog erger, straks overlijdt er iemand en is er op de een of andere manier een verband te leggen met de reorganisatie van de verzorgingsstaat. Je hoeft niet doorgeleerd te hebben voor spindoctor om te snappen dat sociaal-democraten daarvoor de zwarte piet toegespeeld zullen krijgen.

Maar het is nog net wat te vroeg om dan maar het licht uit te doen, zo blijkt uit de stukken in dit nummer. In het onderwijs is nog veel te winnen met een klassiek verheffingsverhaal, stelt Marijke Linthorst. Met meer aandacht voor vakonderwijs en minder verlangen om ieder kind tot de rand met theoretische kennis te vullen kan er nog flink geëmancipeerd worden. In de zorg snakt men naar een links verhaal, laat Evelien Tonkens zien. Het is een en al marktwerking wat de klok slaat in ziekenhuizen en verpleeghuizen en psychiatrische instellingen. Op de arbeidsmarkt is nog veel te winnen met verstandige ideeën over een nieuw bestel, laat Paul van der Heijden zien. Door geforceerd vast te houden aan vaste contracten worden de zzp'ers en andere flexwerkers buitengesloten.

En, het laatste maar zeker niet het minste, er is ook een mooi verhaal van aanstormend talent, uit de Nijmeegse denktank 'Diplomademocratie'. Mickey Steijaert & Tjerk Eken maken in een paar pagina's voortrazende dialoog een sociologische analyse waar menig hoogleraar jaloers op zou zijn. Zolang er jeugd is...

De slinkende oppositie

Door **Ruud Koole**

Redacteur S&D en hoogleraar politieke wetenschappen

Er wordt al gesproken van een akkoorden-democratie. Rutte I had een gedoogakkoord en Rutte II komt, bij ontstentenis van een meerderheid in de Eerste Kamer, tot regeren door middel van verschillende akkoorden met steeds een deel van de oppositie. Rutte II wist op deze manier belangrijke hervormingen door het parlement te loodsen. De akkoorden-democratie maakt regeren aldus mogelijk. Bovendien heeft het parlement – en dan niet alleen de regeringsfracties – meer te vertellen dan vroeger, toen de oppositie in het parlement door dichtgespijkerde regeerakkoorden ‘nog geen deuk in een pakje boter kon slaan’. Alleen maar democratische winst dus?

Nee, dat is te vroeg gejuicht. Want wat men ook van de periode vóór 2010 mag zeggen, er was destijds nog een duidelijk verschil tussen regering en oppositie. De laatste regeerde niet mee. Bij volgende verkiezingen konden kiezers die het oneens waren met het regeringsbeleid, hun stem op een oppositiepartij uitbrengen om het machtsevenwicht – en daarmee het beleid – meer in de richting van de oppositie te sturen. In coalitieland Nederland is de ruimte voor een volledige wisseling van de wacht altijd erg klein geweest, maar politieke onvrede kon zich altijd vertalen in een stem op het alternatief van de oppositiepartijen.

Democratie kan niet zonder een echte oppositie. Politicologen hebben eerder gewezen op het mogelijke gevaar van een gebrek aan oppositie en een teveel aan consensus. Kirchheimer sprak al in 1957 over ‘the waning of opposition’. In Nederland hekelde Daalder in 1963 een teveel aan depolitisering. Dahl en

Shapiro onderstreepten in de jaren zestig het belang van een ‘government-opposition’-dynamiek. En Ed van Thijn bepleitte geheel volgens die lijn in 1967 een ‘vitale machtscheiding’ tussen coalitie en oppositie. Kiezers moeten in een democratie immers iets te kiezen hebben.

Daarna heeft Den Uyl in 1970 gewezen op de ‘smalle marge’ van de democratische politiek. De Europese eenwording heeft vervolgens de beleidsruimte voor nationale politici nog eens verkleind. Mair wees er in 2009 daarom op dat het voor gevestigde partijen steeds moeilijker wordt om verantwoordelijk (‘responsible’) politiek handelen te combineren met de volksvertegenwoordigende (‘representative’) functie. Hoe smaller de marge, des te kleiner de ruimte voor een gezonde machtswisseling tussen gevestigde partijen. De laatste leggen zich toe op responsible handelen, dat steeds meer op elkaar lijkt, en laten de representatie van verschillende opvattingen voor een belangrijk deel over aan populistische partijen en andere uitdagers.

En nu zijn daar de akkoorden met een deel van de oppositie nog eens bijgekomen. De grenzen tussen oppositie en coalitie zijn verder vervaagd. Wat betekent dit voor de werking van democratie? Kan door verkiezingen nog wel een wisseling van de wacht tussen responsible partijen worden bereikt? Heeft de ontevreden kiezer nog andere opties dan thuis te blijven of op een populistische partij te stemmen?

Als de door Loek Hermans (VVD) gewenste staatscommissie ‘parlementair stelsel’ binnenkort wordt aangesteld, zouden de effecten van het vervagend onderscheid tussen regering en oppositie voor het functioneren van de parlementaire democratie een belangrijke plaats moeten innemen. De democratie is het waard.

Vwo is niet de ultieme verheffing

Afkomst bepaalt niet meer naar welke school je gaat. En toch redden veelbelovende kinderen uit arme gezinnen het vaak niet op het gymnasium, terwijl hun klasgenoten met hoogopgeleide ouders altijd nog het Luzac hebben. Scholen zouden leerlingen die thuis geen hulp krijgen, veel meer tegemoet kunnen komen.

MARIJKE LINTHORST

Eerste Kamerlid voor de PvdA en redacteur S&D

Sociaal-democraten bemoeien zich traditioneel vanuit het verheffingsideaal met het onderwijs: kinderen moeten zich ongeacht hun sociale afkomst kunnen ontplooiën. Gelukkig is er op dit vlak enorm veel bereikt. Precies vijftig jaar geleden ging ik naar de middelbare school. In die tijd was het voortgezet onderwijs er niet alleen om leerlingen kennis bij te brengen, maar ook om hen voor te bereiden op de plaats die zij in de maatschappij zouden innemen.

En dat was niet alleen klasse- maar ook seksebepaald. Arbeiderszonen bezochten de lts, hun dochters de huishoudschool, de kinderen van de witte boorden gingen naar de (m)ulo of de hbs en voor de kinderen van de elite was er het gymnasium. Daarnaast bestond er nog de middelbare meisjesschool (mms) – wellicht hét symbool voor het klasse- en seksekarakter van het toenmalig voortgezet onderwijs. Naar de mms gingen meisjes uit de midden- en hogere klasse. Zij werden niet voorbereid op een werkend bestaan, maar op een rol als ‘vrouw van’. Of je kon koken maakte niet zoveel uit, als je maar een goede gastvrouw was. En dus werden de meis-

jes vreemde talen en literatuur bijgebracht.

Op de lagere school werd er al een selectie gemaakt. Op die van mij waren twee zesde klassen (nu groep 8): één voor de kinderen die ‘door gingen leren’ en één voor de kinderen die dat niet zouden doen. Zat je in de verkeerde zesde klas dan kwam je er niet meer tussen. Het besluit waar je geplaatst werd, was niet gebaseerd op je capaciteiten, maar op verwachtingen op basis van je afkomst. Je mocht nog zo slim zijn, als je vader in de fabriek stond, kon je het gymnasium wel vergeten. Het is nog maar vijftig jaar geleden, maar het is echt verleden tijd.

Je milieu bepaalt niet langer naar welk schooltype je gaat, maar is daarmee ook het achterliggende doel – ieder kind moet in staat gesteld worden het beste uit zichzelf te halen – bereikt? Als je het mij vraagt niet. Er zijn twee redenen waarom deze missie (nog) niet geslaagd is:

- ▶ De doelstelling is onuitgesproken verworpen tot iets anders.
- ▶ We hebben onvoldoende oog gehad voor de benodigde randvoorwaarden.

Verkeerde doelstelling

Oorspronkelijk betekende verheffing dat iedereen – van arm tot rijk – in staat gesteld moest worden zijn of haar talenten optimaal te ontplooiën. Idealiter zou dit betekenen dat een intelligente bakkerszoon naar het gymnasium kon, terwijl een kind van een advocaat met ambachtelijke talenten een goede vakopleiding zou volgen. Ergens tijdens de rit is dit verheffingsideaal ongemerkt getransformeerd tot het idee dat iedereen een zo hoog mogelijke theoretische vorm van onderwijs moet krijgen. Dat is in mijn ogen op twee manieren funest geweest voor het voortgezet onderwijs.

Allereerst heeft het geleid tot degradatie van het beroepsonderwijs. Wie voor een vakopleiding kiest, heeft iets uit te leggen. Het is een negatieve keuze geworden. Je gaat niet naar het vmbo omdat je iets goed kunt, maar omdat je ‘niet goed genoeg’ bent voor havo of vwo. Daarmee is de maatschappelijke waardering voor het beroepsonderwijs gedaald. Een goed voorbeeld van deze volgens mij verkeerde denkrichting is de opheffing van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) in 1998. Goed beroepsonderwijs, het woord zegt het al, bereidt leerlingen voor op een beroep. En ook in die sector is het van belang dat leerlingen de kans krijgen om hun talenten te ontdekken en eventueel verkeerde keuzes te corrigeren.

Met het opgaan van vbo en mavo in het vmbo werden die mogelijkheden juist beperkt. Het vmbo was geen volwaardige beroepsopleiding meer (het diploma telt ook niet als startkwalificatie), maar zou de toegangspoort moeten vormen tot het middelbaar beroepsonderwijs. Voor veel kinderen ligt het beste wat zij uit zichzelf kunnen halen alleen niet op het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs. Leerlingen die dat willen en kunnen moeten natuurlijk gestimuleerd worden, maar het is fnuikend om het veel theoretischere mbo als voor iedereen geldende norm te stellen. Daarmee worden talenten niet gestimuleerd, maar gesmoord.

Ten tweede heeft deze denkwijze geleid tot een andere inrichting van het voortgezet onderwijs. Aangezien iedereen zo hoog mogelijk theoretisch onderwijs moet volgen, dient het onderwijs in principe ook voor iedere leerling haalbaar te zijn. Het is volgens deze denkwijze te wijten aan de leerkracht of de organisatie van het onderwijs als een leerling het niveau niet aankan of ongeïnteresseerd is.

Vernieuwingen richten zich daarom vooral op de rol van de leerkracht: deze moet geen kennis meer overdragen, maar zich opstellen als coach, terwijl de leerling de regisseur moet zijn van zijn eigen leerproces. Ik denk dat we de kinderen overschatten. We veronderstellen een zelfstandigheid waarvan het maar de vraag is of kinderen in die leeftijd daarover beschikken. Ze zijn handig met computers, goedgebekt en lijken daarmee veel volwas-

Kinderen worden structureel overschat

ner dan wij op die leeftijd waren. Maar schijn bedriegt. De hersenen van een puber zijn nog lang niet volgroeid. Leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben af en toe behoefte om bij de hand genomen te worden.

En juist op dat gebied schiet het onderwijssysteem tekort. Van alle ‘onderwijshervormingen’ die de afgelopen decennia voorbij zijn gekomen, was het studiehuis het ergst, omdat deze vernieuwing vooral voor de groep waar wij voor staan desastreuus uitpakt. Kinderen die van huis uit de nodige bagage meekrijgen, kunnen zich misschien nog staande houden op een school waar veel zelfstandigheid en discipline wordt verwacht. Ouders die tijdens het studiehuis kinderen op havo of vwo hadden zitten, zullen zich vast het beeld kunnen herinneren: zij schreven op het laatste moment het werkstuk van hun

zoon of dochter. Leerlingen van laagopgeleide ouders kunnen deze steun niet verwachten en lopen vast.

Randvoorwaarden

Om hogere vormen van onderwijs toegankelijk te maken voor leerlingen uit zwakkere sociaaleconomische milieus zijn naast feitelijke gegevens als schoolprestaties ook psychologische of, als je het zo wilt noemen, culturele factoren van belang. Tot ver in de jaren zestig zat bij veel van deze gezinnen de gedachte ingebakken dat hoger onderwijs niets voor 'ons soort mensen' zou zijn. En ook schoolhoofden waren soms oprecht bezorgd dat leerlingen, al waren ze nog zo slim, zich op een gymnasium niet thuis zouden voelen. Een dergelijk maatschappelijk verwachtingspatroon verander je niet van de ene op de andere dag. Niet bij het schoolhoofd dat moet adviseren, en evenmin bij de leerlingen en hun ouders zelf. Inmiddels is er mede door de invoering van objectieve toetsen, naast het advies van de leerkracht, ook op het terrein van het verwachtingspatroon veel ten goede veranderd.

Om kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus beter toe te rusten voor hogere vormen van onderwijs heeft de PvdA, met name in de persoon van Van Kemenade, de invoering van de middenschool bepleit. Een school waar alle leerlingen tot hun vijftiende hetzelfde onderwijs zouden krijgen. Op die manier werd het keuzemoment uitgesteld, waardoor kinderen hun mogelijkheden beter konden verkennen. Bovendien zou de heterogene samenstelling van de klassen ertoe moeten leiden dat zwakkere leerlingen zich aan getalenteerde klasgenoten gingen optrekken en 'laatbloeiers' op tijd ontdekt zouden worden. De middenschool is er, op een enkele uitzondering na, nooit van gekomen. Na de mislukte experimenten met de basisvorming – waarbij alle leerlingen eenzelfde minimum aan algemene ontwikkeling zouden meekrijgen – is het bovendien een illusie om te ver-

wachten dat deze ooit nog gerealiseerd zal worden. Wat kunnen we binnen het bestaande stelsel doen om te komen tot een 'gelijker speelveld'?

De belangrijkste factor voor een succesvolle schoolloopbaan is nog steeds het ouderlijk milieu. Kinderen van hoogopgeleide ouders hebben al aan het begin van de basisschool een voorsprong op kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere gezinnen. Daar is ook weinig aan te doen: je kunt ouders moeilijk verbieden (of dwingen) hun kinderen voor te lezen of ze mee te nemen op uitstapjes. Basisscholen doen hun uiterste best om de kloof te verkleinen, maar ze zullen er nooit helemaal in slagen het gat te dichten. Slimme kinderen die van huis uit niet zoveel bagage meekrijgen, zullen op het voortgezet onderwijs hoe dan ook harder moeten werken om hetzelfde resultaat te bereiken als hun meer bevoorrechte klasgenoten. Het is niet anders.

Hoewel we hen daarbij prima zouden kunnen ondersteunen, hebben we het precies op dat punt laten afweten. Terwijl de schoolpopulatie steeds diverser geworden is, richt men zich op havo en vwo nog steeds op kinderen van hoogopgeleide ouders. Het studiehuis is als onderwijsconcept weliswaar verdwenen, maar de achterliggende gedachte is nog sterk aanwezig in het onderwijs. Er wordt van leerlingen een veel grotere zelfstandigheid verwacht dan zij feitelijk aankunnen. Voor de hoogopgeleide middenklasse is dat niet zo'n probleem. Ouders schieten te hulp, er zijn bijlessen en als uiterste redmiddel biedt het Luzac uitkomst. Kinderen die geen ondersteunend netwerk thuis hebben zijn echter de klos. Het is minder zichtbaar dan in het studiehuis en daarmee minder opvallend, maar deze kinderen slagen er ook in de huidige tijd vaak niet in om het beste uit zichzelf naar boven te halen. Dat het een deel van de leerlingen wel lukt, is geen reden om de rest te laten zitten. Wij moeten juist pal staan voor de kinderen die een extra zetje nodig hebben.

De politiek kan het verschil in de thuissituatie niet wegnemen. Maar het is wel mogelijk

een ontbrekend ondersteunend thuisfront op school te compenseren. Niet de leerling van hoogopgeleide ouders, maar het op zichzelf aangewezen kind zou de norm moeten zijn. Deze nieuwe aanpak vraagt kleinschaligheid, persoonlijke aandacht, meer ondersteuning en meer tijd voor de leerling om zaken onder de knie te krijgen. Dat staat haaks op de manier waarop het onderwijs nu is ingericht.

Aanbevelingen

Wij moeten als sociaal-democraten dus terug naar onze oorspronkelijke doelstelling. Hoe laat je ieder kind ongeacht afkomst zijn of haar talenten optimaal ontplooiën?

- ▶ Erken dat het niet realistisch is dat iedereen een vwo-opleiding kan volgen, hoeveel ondersteuning hij of zij ook krijgt. De samenleving is divers en dus zal ook het onderwijs dat moeten zijn. Daar ligt echter wel meteen een nieuwe uitdaging. Diversiteit mag niet ontaarden in hoogwaardig onderwijs voor degene die het kan betalen, en inadequaat onderwijs voor de rest. We weten dat kleinschalig en intensief onderwijs resultaat oplevert. We weten ook dat het duur is. Als het te hoog gegrepen is om dit overal in te voeren, zullen we op zijn minst moeten nadenken over de selectiemethoden voor dit kleinschalige en intensieve onderwijs.
- ▶ Investeer fors in beroepsonderwijs. Goed praktijkonderwijs met de modernste machines is duur. Maar we moeten ons realiseren dat 60% van onze leerlingen naar het

vmbo gaat. Goed opgeleide vakmensen leveren de samenleving bovendien veel op, terwijl voortijdige schooluitval met alle gevolgen van dien de samenleving handenvol geld kost.

- ▶ Erken dat veel jongeren soms de behoefte hebben bij de hand genomen te worden en investeer dus in begeleiding. Als het goed is kennen scholen voor voortgezet onderwijs het cognitieve niveau van hun instromende leerlingen. Dat beeld zou gecomplementeerd moeten worden: welke bijkomende ondersteuning heeft deze leerling nodig om de opleiding met succes te voltooien?
- ▶ Formuleer een andere definitie van rendement. Op dit moment bestaat het rendement van een school uit het aantal leerlingen dat zonder vertraging slaagt voor het eindexamen. De zogenaamde doorstroom en uitstroom. Daar worden scholen op beoordeeld en afgerekend. Het leidt er soms toe dat een leerling naar een lager schooltype wordt verwezen, terwijl hij met wat extra tijd en begeleiding het hogere schooltype misschien wel had kunnen halen. Dat is gunstig voor het rendement. Een definitie van rendement zou recht moeten doen aan de inspanningen van een school om leerlingen te stimuleren en te begeleiden om hun talenten optimaal te ontplooiën. Een optie zou kunnen zijn dat scholen beloond worden voor het aantal leerlingen dat een eindexamen behaalt op of boven het advies van de basisschool. Het lijkt me de moeite waard om die gedachte uit te werken.

Hulpverleners in de 21ste eeuw

Na het vroegtijdig ter aarde bestellen van de klassieke verzorgingsstaat is het de vraag wat er met de hulpverleners moet gebeuren. Is er in de participatiesamenleving plaats voor de creatief therapeut of de buurthuiswerker? Of lossen we het in de toekomst allemaal onderling op en verandert de taakomschrijving van de hulpverlener drastisch?

- ▶ **Marcel Spierts**, *De stille krachten van de verzorgingsstaat. Geschiedenis en toekomst van sociaal-culturele professionals*, Van Gennep, Amsterdam 2014
- ▶ **Nico de Boer & Jos van der Lans**, *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*, Atlas/Contact, Amsterdam 2014
- ▶ **René Clarijs**, *Het is goed, dus het kan beter. Een betoog in tien stappen over een succesvolle decentralisatie van de jeugdzorg*, SWP, Amsterdam 2014

MARGO TRAPPENBURG

Bijzonder hoogleraar sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat aan de Universiteit van Amsterdam

Wijlen de verzorgingsstaat (1957-2014) was niet alleen een inkomensherverdelingsmachine ten faveure van kwetsbare en minder draagkrachtige burgers. De verzorgingsstaat verschaftte ook werk aan talloze professionals. In de zorg aan ziekenverzorgenden, verpleegkundigen, muziektherapeuten, creatief therapeuten, sociaal verpleegkundigen en activiteitenbegeleiders in verpleeg- en verzorgingshuizen, in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, in instellingen voor mensen met een verstandelijke beperking. In de buurt, het dorp of de stad aan opbouwwerkers, straathoekwerkers, jongerenwerkers, begeleiders in de daklozenopvang, buurthuiswerkers en maatschappelijk werkers.

Na het gebruikelijke proviso – niet iedereen wordt ontslagen, ook in de participatiemaatschappij blijft er plaats voor betaalde zorg- en hulpverleners – dringt zich de vraag op wat er met al deze mensen moet gebeuren als deze sector in 2015 wordt gedecentraliseerd, geprofessionaliseerd en genormaliseerd. De drie hier besproken boeken bieden aanzetten tot antwoorden en zijn alleen al om die reden verplichte kost voor iedereen die geïnteresseerd is in de contouren van de participatiemaatschappij.

Mislukte professionalisering

Het proefschrift van Spierts – voormalig docent en onderzoeker aan de Haagse Hogeschool



Margo Trappenburg

school en langjarig publicist over de sociaal-culturele hulpverlening – schetst de ontwikkeling van deze beroepen vanaf de Tweede Wereldoorlog tot nu. Wie wil kan er een verhaal over mislukte verwetenschappelijking in lezen. Het lukt niet om systematisch onderzoek te doen naar methodieken als ‘ervaringsleren’, ‘outreaching werken’ of de ‘presentie-benadering’ (vgl. p. 90 e.v.; p. 285 e.v.). Of een verhaal over mislukte professionalisering: sociale hulpverleners hebben in tegenstelling tot artsen en advocaten geen zeggenschap weten te verwerven over hun beroep. Het is niet altijd evident dat sociale professionals beter zijn in hulpverlening dan buurmannen, familieleden of vrijwilligers.

Lies Schilder, directeur van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, legde in een lezing mooi uit waarom soms zelfs het omgekeerde geldt. Waar hulpverleners zich moeten houden aan ethische codes en juridische grenzen, gelden deze restricties niet voor familieleden. Een echtpaar met financiële problemen vertelde aan Schilder hoe ze uiteindelijk door de vader van de vrouw waren geholpen. Die nam simpelweg de bankpasjes in en hoe ze ook soebatten, ze kregen ze niet meer terug. Dat soort – mogelijk reuze effectieve – maatregelen mag een hulpverlener alleen nemen als er een juridische grondslag voor is.

Activeren, empoweren en activeren

Maar de door Spierts beschreven geschiedenis laat zich ook positiever duiden. Het verwijt dat hulpverleners mensen ‘aangeleerd hulpeloos’ maken, is bijvoorbeeld nergens op gebaseerd. De ethische codes en methodieken van de verschillende beroepsgroepen lijken allemaal gericht te zijn geweest op emancipatie, activering en zelfredzaamheid van de cliënt of het ‘cliëntsysteem’ waarmee de wijk of de buurt kon worden bedoeld (pp. 121, 125, 129). Ze doen aan ‘arrangeren, ensceneren en verbinden’ (pp. 265-268) en vrijwilligers krijgen een rol als ‘para-professionals’ (p. 134).

Het dieptepunt van de geschiedenis van de sociaal-culturele beroepen ligt in de jaren zeventig. Cliënten werden destijds niet echt in de watten gelegd. Het probleem lag er eerder in dat men zich verloor in obsessief nadenken over de eigen bestaansgrond en de bijbeho-

Soms is hulp van de buurman beter dan zorg van de thuiszorgmedewerker

rende hulpverleningsfilosofie in relatie tot het kapitalistische systeem (pp. 131-132). Vanaf de jaren tachtig is het echter weer ‘activeren en nog eens activeren’ wat de klok slaat (p. 154). Positief is ook dat hulpverleners enerzijds constructief meedenken over nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeleid. Zo wordt er massaal ingezet op samenwerking tussen verschillende beroepsgroepen om het versnipperde karakter van de hulpverlening te doorbreken. Maar er anderzijds voor passen met alle winden mee te waaien. Ze zijn immers geen ambtenaren.

‘Sharing is caring’

In *Decentraal* verwachten De Boer en Van der Lans – denkers op het terrein van welzijnswerk – vooral veel heil van een grote mate van deprofessionalisering. Zij onderschrijven de probleemanalyse waarin de verzorgingsstaat te duur en te bureaucratisch wordt bevonden en waarin mondige burgers vooral de regie willen voeren over hun eigen leven. In deze analyse willen bejaarden tot hun laatste snik ‘lekker thuis blijven wonen’ (met voorbijgaan aan de belangen van hun volwassen kinderen), organiseren buurtbewoners hun eigen leeszaal en wemelt het overal van de ‘stadslaboratoria’.

Margo Trappenburg

Her en der vinden we nog wel enkele professionals — bijvoorbeeld in de wijkteams die kwetsbare mensen te hulp schieten — maar dat kunnen ook autodidactisch geschoolde hulpverleners zijn: caissières, kroegbazen, politiemensen of onderwijzers. Zij stellen zich bovendien bescheiden op om de talloze burgerinitiatieven die overal opbloeien niet voor de voeten te lopen.

Erg leuk aan *Decentraal* is dat er ook een poging gedaan wordt de participatiesamenleving te voorzien van een economische logica. Er zal een uitgewerkte ruileconomie op gang komen. Jij doet de buurtleeszaal en ik doe de boodschappen voor jouw bejaarde moeder; jij krijgt aardappelen uit mijn volkstuin en in ruil daarvoor hou je nu en dan een oogje op mijn verstandelijk beperkte kind; niemand in de buurt kan zich een auto veroorloven maar samen kopen en onderhouden we er één.

De Boer en Van der Lans vinden eveneens dat de lokale overheid nadrukkelijk in moet spelen op dit soort initiatieven. Als werkgevers conform de Participatiewet werknemers met een beperking in dienst moeten nemen, dan zou de gemeente die bedrijven kunnen helpen door hun de opdrachten te gunnen en deze niet uit te zetten bij de goedkopere concurrentie in binnen- of buitenland.

Murw gebeukt door reorganisaties

Spierds beschrijft in zijn boek ook hoe de wereld van het sociale werk de laatste vijftien jaar geteisterd werd door de ene na de andere beleidswijziging. In verhevigde mate geldt dit voor de jeugdzorg, zo kunnen we lezen in *Het is goed, dus het kan beter* van bestuurskundige René Clarijs. Die ontwikkeling heeft allerlei oorzaken. De Nederlandse jeugdzorg richt zich specifiek op de kleine groep kinderen met wie het niet goed gaat: kinderen van zwakbegeefde ouders, uit multi-probleemgezinnen, criminele kinderen, kinderen met ernstige gedragsproblemen.

Deze oriëntatie op probleemkinderen maakt dat de sector weinig succesvol oogt. De eis om bij deze groepen bewezen effectieve vormen van hulp in te zetten, heeft het er niet beter op gemaakt, aangezien bewijzen in dit type sociale context moeilijk te leveren zijn. Er bestaat dus een permanent potentieel ongenoegen over de sector, en als gevolg daarvan wordt er eens in de zoveel jaar een commissie ingesteld die voorstelt de boel te reorganiseren.

Blijf niet hameren op zelfredzaamheid als duidelijk is dat mensen het niet op eigen kracht redden

De reorganisatie maakt de sector wel ingewikkelder, maar lost het probleem niet op. Hulpverleners en hun organisaties hebben ten slotte te maken met een reeks aan controlerende organen, waaraan zij verantwoording moeten afleggen. Deze instanties concentreren zich uitsluitend op de missers en de onvoldoende prestaties, wat weer leidt tot chagrijn in de sector en tot nog meer pogingen om het anders en beter te gaan doen.

Clarijs concludeert dat de sector murw gebeukt is en gebaat is bij kleine suggesties ter verbetering. Hij stelt voor om de jeugdzorg voor een deel te integreren in de naschoolse activiteiten van de grote groep kinderen met wie het goed gaat. Door bijvoorbeeld rond te lopen bij de naschoolse opvang, de muziekschool of voetbalvereniging, kunnen hulpverleners preventief ingrijpen. Bovendien kunnen hulpbehoevende ouders direct terecht bij hulpverleners en hoeven ze niet meer de stap te zetten naar een gespecialiseerde, maar onpersoonlijke instantie als Bureau Jeugdzorg.

Margo Trappenburg

Wat nu?

Volgen we De Boer en Van der Lans, dan moeten velen zich gaan omscholen. Zij die dat niet willen kunnen op bescheiden wijze – tegen een geïmproviseerde vergoeding – mee gaan denken over sociale vernieuwing in stadslaboratoria.

Luisteren we naar Clarijs, dan kunnen hulpverleners zich aanmelden bij reguliere organisaties en bedrijven. Ik extrapoleer nu even uit zijn – verstandig klinkende – jeugdzorgadvies, want deze aanpak lijkt op meerdere terreinen bruikbaar. Bedrijven die werknemers met ernstige arbeidsbeperkingen in dienst nemen kunnen daar vast advies en hulp bij gebruiken. Hetzelfde geldt voor organisa-

ties die zitten met overspannen medewerkers die hun baan niet langer kunnen combineren met de steeds zwaarder wordende mantelzorgverplichtingen.

En volgen we Spierts, dan bouwen hulpverleners voort op hun oude principes: activeren, empoweren, verbinden. Waarbij ze dan hopelijk niet alleen maar meedenken met de overheid. Dus niet blijven hameren op zelfredzaamheid, eigen kracht en informele hulp, terwijl duidelijk is dat mensen het op eigen kracht niet redden en dat het informele sociale netwerk ontoereikend is. Dan kan hun opstandige jaren-zeventigverleden wellicht inspiratie bieden en zouden zij kunnen gaan protesteren in het belang van hun cliënt.



LINKSE TOEKOMST VOOR DE ZORG

Zo op het oog gaat het wel goed met de zorg: geen eindeloze wachtlijsten meer, betaalbare zorgpremies en teruglopende kosten. Een rechts waanidee vindt **EVELIEN TONKENS** het. Die premies zijn bijvoorbeeld alleen maar zo laag doordat essentiële zorg als fysiotherapie uit het basispakket is gehaald. En ook die wachtlijsten voor onrendabele behandelingen komen gewoon terug als we doorgaan met de ongecontroleerde concurrentie tussen de in financieel zwaar weer verkerende ziekenhuizen. De macht van de verzekeraars, minister en NZa is dus te groot; die van patiënten en zorginstellingen te klein. Hoe kijken wij als premiebetaler daar eigenlijk tegenaan? **RENTSJE DE GRUYTER** vroeg het en kwam er onder meer achter dat we, zolang de premies niet stijgen, alles wel best vinden en zelfs de voorheen vrije artsenkeuze zonder morren aan de verzekeraars laten.

Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg

Marktwerking in de zorg een succes, nou nee. We hebben het de afgelopen tien jaar amper over de patiënt gehad, die door de 'kostenbesparingen' steeds meer zorg uit eigen zak moet ophoesten. Ook is er nauwelijks aandacht voor de dreigende halvering van het aantal ziekenhuizen.

EVELIEN TONKENS

Redacteur S&D, hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek en toezichhouder in de zorg

De politieke zorgagenda wordt al geruime tijd gedomineerd door rechts. Dit geldt bijvoorbeeld voor de langdurige zorg, waarbij participatie een fraai woord voor het wegsnijden van betaald werk is. Maar de discussie over het zorgstelsel en de ziekenhuizen wordt zo mogelijk nog meer gedomineerd door de marktadepaten.

Rechts wilde marktwerking, heeft deze gekregen en wordt in de ontwikkeling daarvan geen strobreed in de weg gelegd. Zorginstellingen worden afgerekend op productie, moeten zowel concurreren als winst maken en moeten als de PvdA niet snel tot inkeer komt binnenkort ook nog eens winst uitkeren. De rechtse zorgagenda wordt zorgvuldig afgewerkt. Geen enkele stap hierin stuit op serieuze tegenstand, ook niet als het om punten gaat die bij de behandeling van de wetgeving in 2006 voor links nog cruciaal waren zoals winstuitkering, minder keuzevrijheid van zorgverleners voor arme mensen en een fors eigen risico.

Het stelsel wordt ook in de media voornamelijk beoordeeld op het rechtse criterium

van beheersing van de collectieve kosten. Deze focus is rechts, aangezien nooit meegewogen wordt in hoeverre collectieve kostenbeheersing tot individuele kostenstijging leidt. Als we van alles uit het verzekerde pakket gooien, is rechts trots op kostenbeheersing. Links zou daartegen in moeten brengen dat dit leidt tot tweedeling in de zorg, omdat zorgbehoevende mensen deze onverzekerde ingrepen voortaan zelf moeten bekostigen.

Kosten zorg sinds marktwerking alleen maar gestegen

De dominantie van de rechtse agenda wordt perfect geïllustreerd door het artikel van Rentsje de Gruyter. De Gruyter volgt deze agenda en beoordeelt het succes van het zorgstelsel op basis van twee criteria: kostenbeheersing en het machtsvenwicht tussen met name overheid, instellingen en verzekeraars. De toegankelijkheid en kwaliteit van en het werken in de zorg blijven onbesproken.

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

De geïnterviewden denken verschillend over de vraag of marktwerking heeft geleid tot kostenbeheersing. Zelf trekt De Gruyter geen conclusies. Het CBS kan hier uitsluitsel geven. Uit hun cijfers blijkt dat de zorgkosten in brede zin gestegen zijn van € 52,5 miljard in 2001 – het moment waarop elementen van marktwerking gaandeweg werden geïntroduceerd – tot € 92,3 miljard in 2012.¹ Met name na de wettelijke overgang naar een stelsel gebaseerd op ‘gereguleerde marktwerking’ in 2006 stegen de kosten sterk.²

Sinds 2012 lijken de collectieve kosten te stabiliseren, maar dit heeft vermoedelijk minder met marktwerking te maken dan met budgetbeperkingen en pakketmaatregelen als ingrepen in het basispakket en de AWBZ.³ Zo is er flink bezuinigd op de thuiszorg en hebben patiënten bijvoorbeeld geen recht meer op dagbesteding en fysiotherapie.

Dit mag tot rechtse tevredenheid stemmen, maar links moet hier kritisch tegenover staan. Hoewel de kosten vanuit het collectief bezien beheerst worden, kunnen ze op individueel niveau enorm stijgen. De kosten van dergelijke hulp zijn immers voor de eigen portemonnee. Veel mensen kunnen dit niet betalen en zullen daarom van hulp afzien. Het drukt met andere woorden de kosten van verzekeraars en premiebetalers, niet die van patiënten. Daarbij maakten verzekeraars forse winsten: bijna € 1,2 miljard in 2012, en € 1,4 miljard in 2013.⁴

Kortom: marktwerking leidt niet tot kostenbeheersing, maar slechts tot kostenverschuiving. Voor zover er collectieve kostenbeperking is, is dit dankzij individuele kostenstijging en door ingrijpen van de minister.

Ongelijk speelveld: verzekeraars hebben alle touwtjes in handen

Is er dan een machtsevenwicht ontstaan tussen verzekeraars, zorginstellingen, professionals en patiënten? Een echt evenwicht is er niet, concludeert De Gruyter, maar het is ‘nog

steeds mogelijk (...) de “balance of power” in eigen voordeel te verschuiven’. Dit blijkt echter niet te gelden voor kleine zorgaanbieders, die zomaar uit het basispakket gehaald zijn en daartegen niet veel protesteerden. Toen de psychotherapeuten, psychiaters en psycholo-

Sinds de introductie van marktwerking stegen de zorgkosten met € 39,8 mrd

gen de euvele moed hadden zich publiekelijk uit te spreken tegen het besluit om mensen die na een scheiding, het overlijden van een dierbare of seksueel misbruik, ernstige psychische problemen kregen niet meer te verzekeren, was de enige reactie van de verzekeraars: strengere controles.

Grote aanbieders hebben meer macht en zijn met verzekeraars in een wedloop verwikkeld over wie het snelst het grootst en machtigst kan worden. De Gruyter suggereert dat zorginstellingen deze wedstrijd momenteel winnen, en een fusiestop daarom goed zou kunnen zijn.

Niets wijst echter op een machtsevenwicht tussen zorginstellingen en verzekeraars. Verzekeraars kunnen geheel eenzijdig normen afkondigen. Zo leggen zij met steun van de minister budgetbeperkingen op waarover instellingen niets te zeggen hebben. Tegenover een verzekeraar met vier miljoen verzekerden en een navenant budget kan een ziekenhuis eenvoudigweg geen tegenmacht bieden.

Professionals en patiënten kunnen al helemaal niets tegen de verzekeraars inbrengen. Patiënten zijn sowieso de grote afwezigen in veel verhalen over de zegeningen van marktwerking, zo ook in het verhaal van De Gruyter. Zij heeft het uitsluitend over consumenten en

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

daarmee doelt zij op alle verzekerden: gezonde mensen, die ik hierna de premiebetalers zal noemen, én de patiënten, die beroep moeten doen op zorg die door kostenbesparingen plotseling buiten het basispakket valt.

De terminologie van consumenten verhult een verschil in belangen; in een sociaal systeem overbrugt solidariteit deze belangen, maar in een context van marktwerking wordt dit een belangenconflict. De premiebetaler wil een kleiner pakket als dit een lagere premie impliceert, de patiënt heeft zorg nodig en dus een ruimer pakket.

Ook de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) signaleert dit verschil niet, aangezien zij stelt dat de inkoopmacht van de verzekeraars nuttig is 'zolang de gevolgen ten goede komen aan de consument'. Bedoelt de NZa hier de premiebetaler of de patiënt? Vermoedelijk de eerste; maar door het onderscheid niet te maken raken de mensen die zorg nodig hebben buiten beeld. Het lijkt erop dat het hele stelsel voor de premiebetaler is ingericht, waarbij de patiënt op zijn best een stoorzender is in een anders zo soepel lopend systeem.

Ziekenhuizen slachtoffer van grillige en regressieve maatregelen

Het ontbrekende machtsevenwicht geeft dus ruim baan aan grillig, onvoorspelbaar en bemoeizuchtig beleid van verzekeraars, de regering en de NZa. Maatregelen die soms na jaren met terugwerkende kracht worden toegepast. De afgelopen jaren hebben ziekenhuizen met meerdere administratieve financiële systemen moeten werken: het oude (pre-markt-) systeem van de functionele bekostiging (FB's), het nieuwe systeem van de inmiddels alweer meerdere keren aangepaste diagnose-behandelcombinaties (DBC's) en recentelijker nog de DOT's.

Dat deze DOT's konden worden ingevoerd zonder hoon en spot van cabaretiers en cartoonisten is op zich al een wonder. De afkorting staat namelijk voor 'DBC's Op weg naar

Transparantie'. De term geeft dus impliciet aan dat de DBC ondoorzichtig en onbegrijpelijk is. Gevolg is dat ziekenhuizen een dubbele of soms zelfs driedubbele administratie hebben moeten voeren. Het verrekensystematiek van de FB naar DOT/DBC, de 'grouper', was onbetrouwbaar en maakte fouten, die op rekening van de zorginstellingen kwamen.

Minister Schippers deinsde er intussen niet voor terug om met terugwerkende kracht grote bedragen van de ziekenhuizen te verlangen. In haar brief van 15 februari 2012 over hun jaarrekeningen meldt ze 'dat er in 2014 volledig zicht zal zijn op alle gedeclareerde DBC's van 2012' (p. 3). Op dat moment zal er een 'definitieve vaststelling van de transitiebedragen' komen. In gewoon Nederlands ontvangen de ziekenhuizen in 2014 hun definitieve eindafrekening over 2012 en weten ze dan pas of ze extra geld moeten betalen of juist terugkrijgen.

In 2014 heeft de NZa bovendien met terugwerkende kracht preciezere definities omtrent de DBC's en de DOT's vastgesteld. De regelgeving was op dit punt namelijk nogal vaag. Zorgaanbieders, verzekeraars en de NZa interpreteerden haar ieder op hun eigen manier. Bij de definitie Dagverpleging leidde dit bijvoorbeeld tot grote onduidelijkheid. In de nieuwe richtlijnen werd daarom besloten dat een groot deel van de dagverplegingen voortaan als het goedkopere poliklinisch consult zou worden beschouwd. Ziekenhuizen moesten deze nieuwe richtlijnen met terugwerkende kracht toepassen. Hetgeen in de praktijk betekende dat de hele administratie van de afgelopen jaren moest worden nagelopen. De inkomstenderving plus de kosten van deze arbeidsintensieve klus kwamen voor rekening van de zorginstelling zelf.

Ook de minister heeft zich de afgelopen jaren schuldig gemaakt aan onvoorspelbare budget- en groeibeperkingen. Het hoofdlijnenakkoord beperkte de groei van ziekenhuiszorg tussen 2012 en 2014 tot 2,5%.⁵ Feitelijk een bezuiniging, aangezien slechts de inflatie ge-

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

dekt wordt en de ziekenhuizen vanwege de vergrijzing en de solvabiliteitseis van 25% een substantiële kostengroei hebben. Een lagere productiegroei betekent minder inkomsten en dus grotere problemen om bijvoorbeeld leningen voor kapitaallasten terug te betalen, die doorgaans immers op hogere groeipercentages beraamd waren.

Het beleid van verzekeraars is eveneens grillig en onzeker. Vaak horen ziekenhuizen pas in de loop van het jaar hoeveel van welke

Ziekenhuizen moeten soms een driedubbele administratie voeren

behandelingen ze van de verzekeraars mogen verrichten. In 2012 was dat voor veel zorginstellingen bijvoorbeeld pas in november. Verzekeraars hebben geen haast met het afsluiten van dergelijke contracten. Ziekenhuizen wel, want zij moeten elke maand salarissen uitbetalen en de operatiekamers, medische apparatuur en laboratoria draaiende houden om de kosten daarvan te kunnen dekken. Daardoor is sprake van een ongelijk speelveld.

Overheid en verzekeraars leggen ziekenhuizen ook andere administratieve verplichtingen op, die duur, arbeidsintensief en ook nog eens grotendeels zorgextern zijn. Zo moeten de zorginstellingen rapporteren over de mate waarin en de wijze waarop ze voldoen aan 1700 kwaliteitsindicatoren. Daarnaast vormt de uitleg over rekeningen aan patiënten een nieuwe en aanzienlijke administratieve belasting. In het kader van transparantie en fraudebestrijding krijgen patiënten immers sinds kort rekeningen te zien voor behandelingen. Met de verhoging van het eigen risico leidt dit tot veel vragen bij ziekenhuizen (en overigens ook bij verzekeraars). Dus moe-

ten er weer extra administratieve medewerkers worden aangenomen om deze vragers en klagers te helpen.

Daarbij zijn de financiële risico's van ziekenhuizen sterk toegenomen, doordat ze de 'kapitaallasten' sinds kort zelf moeten betalen. Waar de overheid tot een aantal jaar terug de gebouwen zelf bekostigde, moeten de kosten nu geheel uit behandelingen gefinancierd worden. Bij een gewoon bedrijf bepaalt de vraag uit de markt hoeveel je kunt produceren en kun je dus investeringen doen op basis van vraagprognoses. In de zorg is dat onmogelijk doordat niet de vraag maar de minister en de verzekeraars de toegestane productie bepalen.

Met zoveel onzekerheid en turbulentie kunnen accountants eigenlijk niet met goed fatsoen verklaren dat alles onder controle is. Ze hebben dit in het voorjaar van 2014 ook ingezien en hebben massaal geweigerd accountantsverklaringen af te geven. Het probleem ligt bij overheid en verzekeraars, maar accountants leggen hiermee de verantwoordelijkheid bij de ziekenhuizen.

In plaats van de overheid ter verantwoording te roepen dat men door de wirwar van regeltjes geen deugdelijk werk meer kan afleveren, worden ziekenhuizen daarmee met nog een probleem opgezadeld. Zonder accountantsverklaring is de kans namelijk groot dat banken meer rente over de leningen gaan vragen, waardoor die ineens duurder worden. Kortom: grillig en ondoorzichtig beleid van overheid en verzekeraars leidt slechts tot slapeloze nachten en forse kostenstijgingen bij zorginstellingen. Hier ontbreekt een machtige partij die de minister en verzekeraars tot de orde kan roepen.

Van machtsevenwicht door marktwerking is dus totaal geen sprake. Verzekeraars zijn oppermachtig, terwijl de NZa en de minister ook nog een behoorlijke vinger in de pap hebben. Alle drie gebruiken de premiebetaler als mascotte — 'wat wij doen is goed voor de mensen, want lekker goedkoop' — om de zorgverle-

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

ners, zorginstellingen en patiënten voor het blok te zetten en de mond te snoeren. De premiebetalers ('consument') als woordvoerder van de gezonde mensen ontnemt patiënten de legitimiteit en ruimte om hun stem te verheffen.

De toekomst zonder links alternatief

Rechts voert dus ongehinderd de eigen agenda uit. De toekomstvisie is duidelijk: meer markt en wantrouwen jegens zorgverleners en patiënten, en ruim baan voor de verzekeraars en aandeelhouders. Links heeft vooralsnog echter geen verhaal. Dat zo'n alternatief er moet komen, is duidelijk. Niet alleen vanwege de rechtse dominantie van marktwerking, maar ook omdat er de komende jaren in de curatieve zorg grote veranderingen op stapel staan. We staan aan de vooravond van majeure veranderingen in het ziekenhuislandschap. Te vrezen valt een herhaling van eind vorige eeuw, toen de politiek hierop te laat, te populistisch, te ad hoc en te grillig reageerde. Om dat te voorkomen is het zaak juist nu, in relatieve rust, de ontwikkeling van de ziekenhuiszorg te overdenken en een strategie te bepalen.

Ziekenhuizen zullen zich onder druk van een curieuze cocktail van marktwerking en kwaliteitsbeleid meer gaan specialiseren. Zowel (wetenschappelijke) beroepsverenigingen van artsen zelf als overheid en verzekeraars sturen aan op specialisatie en concentratie van ziekenhuiszorg. De belangrijkste reden hiervoor is kwaliteitsverbetering. De risico's op complicaties en medische fouten zijn groter wanneer een ziekenhuis met gecompliceerde behandelingen weinig – recente – ervaring heeft. Omgekeerd verminderen de risico's wanneer men er routine in opbouwt. Daarom wordt bij steeds meer gecompliceerde behandelingen de voorwaarde van een minimum aantal behandelingen per jaar gesteld. Dit quotum gaat bovendien jaarlijks omhoog en zal naar verwachting blijven stijgen.

Vanuit kwaliteitsoogpunt bekeken is dit een goede ontwikkeling, die zal bijdragen aan het tegengaan van medische missers en onnodige sterfte. Deze ontwikkeling drijft ziekenhuizen echter wel in elkaars armen. Om aan deze eisen te kunnen blijven voldoen moeten veel ziekenhuizen namelijk groter worden, en dat kan alleen via fusies en overnames. Deze tendens wordt nog eens aangevuurd door de dure medische technologie. Apparatuur zoals PET-MRI-scans zijn alleen rendabel als deze veel gebruikt worden. Kleine ziekenhuizen trekken hiervoor vaak te weinig patiënten. In combinatie met de komst van een veel nieuwe medisch-technologische apparatuur – die grotendeels al ontwikkeld is en alleen nog wacht op goedkeuring – zal de noodzaak tot concentratie alleen maar groter worden.

Schaalvergroting lijkt dus onvermijdelijk. Terwijl tot voor kort een adherentiegebied van 200.000 à 300.000 patiënten als een goede basis voor een ziekenhuis gold, schuift deze norm momenteel op naar 500.000 à 600.000. In de medische wereld wordt dan ook verwacht dat de komende jaren minstens de helft van de ziekenhuizen zal verdwijnen door fusie, overname of faillissement. Zonder marktwerking had men over dit alles onderling afspraken kunnen maken, maar in het huidige stelsel moet het via concurrentie uitgevochten worden.

Drie scenario's voor noodzakelijke specialisatie

Het adviesbureau Boston Consulting Group (BCG) heeft becijferd dat uit kwaliteitsoogpunt 15% van de behandelingen op slechts een derde van de huidige ziekenhuislocaties geconcentreerd moet worden. Dit betekent dat deze behandelingen in de overige ziekenhuizen zullen verdwijnen. Tegelijkertijd moeten de specialismen, om die overige 85% behandelingen te blijven verrichten, wel volwaardig blijven bestaan. Dit wordt 'een moeilijke puzzel', aldus BCG. Want 'wanneer

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

een ziekenhuis bijvoorbeeld op diabetes wil focussen, zijn niet alleen internisten en diabetesverpleegkundigen nodig. Ook is er, maar in mindere mate, orthopedische en vaatchirurgische zorg nodig' (p.27-8). De vraag is dus welke plek je deze 'tweede orde specialisten' wilt geven, of die plek bij verschillende ingrepen hetzelfde is en of de specialisten in kwestie zo'n rol op het tweede plan überhaupt willen spelen.

BCG schetst drie mogelijke scenario's voor die noodzakelijke specialisatie. Ten eerste via overheidssturing, waarbij de overheid op landelijk niveau het ziekenhuislandschap opnieuw intekent. BCG acht deze beleidslijn niet erg waarschijnlijk, omdat zulke keuzes bij artsen geen draagvlak zullen hebben. De auteurs achten het echter wel 'wenselijk dat de overheid deze rol blijft vervullen en wellicht zelfs uitbreidt' met garanties voor kwaliteit en het vaststellen van locaties voor topklinische en academische zorg.

Daarnaast is er de mogelijkheid dat ieder ziekenhuis zijn eigen keuzes maakt. 'Na verloop van tijd zal, gedreven door competitie, een nieuw zorglandschap ontstaan' (p.25). Dit is min of meer het scenario van dit moment. Maar dat heeft 'enkele grote nadelen': ziekenhuizen in dezelfde regio zullen deels dezelfde keuzes maken, waardoor overcapaciteit ontstaat. Hierdoor kunnen zij onmogelijk de gewenste verdriedubbeling van het volume van die behandelingen bereiken. Een ander gevaar is dat geen enkel ziekenhuis in één regio een bepaalde behandeling selecteert en die zorg daar dus ontbreekt.

Het derde scenario is regionale afstemming, waarbij ziekenhuizen en maatschappen binnen een bepaalde regio met elkaar in gesprek gaan en afspraken maken over verdeling en samenwerking. Deze visie geniet de voorkeur van de auteurs, aangezien dit hun het meeste werk oplevert. Het is echter moeilijk voorstelbaar hoe de elkaar op leven en dood beconcurrerende ziekenhuizen en maatschappen in een goed gesprek van concurrentie

afzien, vredig de essentiële taken verdelen en vervolgens gaan samenwerken. Hier ontbreekt overheidssturing.

Dit scenario heeft volgens BCG wel een aantal voorwaarden, namelijk dat de zorg voldoende bereikbaar blijft, dat de concurrentie per behandeling niet wegvalt en dat het zorgaanbod binnen elke regio en elk ziekenhuis consistent is (p.26-7). Dit soort voorwaarden kan alleen de overheid regelen.

De politiek zal zich hier hoe dan ook over moeten uitspreken. Gebeurt dit niet, dan gaan we door met het tweede scenario: een harde concurrentiestrijd, waarin ten aanzien van sommige behandelingen overcapaciteit ontstaat en dure, door iedereen aangeschafte technologie nauwelijks gebruikt wordt. Tegelijkertijd zullen sommige behandelingen te weinig worden aangeboden, waar we vanwege het gebrek aan zicht op de onafhankelijk opererende ziekenhuizen bovendien te laat achter zullen komen, met als gevolg wachtlijsten. Daarnaast gaat in deze concurrentiestrijd minstens de helft van de ziekenhuizen verdwijnen, wat lokaal de nodige onrust zal geven en waarop vooral linkse politici bij gebrek aan visie en strategie ad hoc en populistisch op zullen reageren.

Links heeft een verhaal nodig

De rechtse agenda van meer marktwerking en ruim baan voor verzekeraars wordt niet gehinderd door linkse oppositie. Links heeft geen verhaal. Marktwerking lijkt een succes, doordat het grillige, bemoeizuchtige en wantrouwige beleid tegenover instellingen en zorgverleners voor het brede publiek vrijwel onzichtbaar blijft. De hogere kosten worden eveneens nauwelijks opgemerkt; door kostenverschuiving van premiebetaler naar patiënt lijkt er zelfs van kostenbeheersing sprake.

Dat verzekeraars miljardenwinsten maken, terwijl patiënten cruciale behandelingen ontzegd worden, leidt niet tot massale verontwaardiging. Waarom klinkt er zo weinig protest? Als

Evelien Tonkens *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg*

je dit aan artsen, bestuurders en managers van zorginstellingen vraagt, zeggen ze meestal dat de sector al zo in het defensief zit. De samenleving zal in hun protest vooral egoïstisch gezeur van zakkenvullers zien, zo vreest men.

De sector wordt gelukkig nog steeds gedragen door loyale en toegewijde zorgverleners. Zij zouden samen met de patiënten de spil moeten zijn van een linkse visie. Hoe versterk

je die enorme inzet en motivatie? Wat hebben patiënten (niet te verwarren met premiebetaalers) nu echt nodig? Wat kunnen we van hun ervaringen leren om de zorg te verbeteren? Hoe kan de macht van de verzekeraars worden ingeperkt en de zorg voor iedere patiënt – arm of rijk – toegankelijk blijven? Haast is geboden, want de marktwerking raast ongehinderd verder.

Literatuur

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Gezondheid, leefstijl, zorggebruik en -aanbod, doodsoorzaken; kerncijfers* statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81628NE&D1=85&D2=a&VW=T

Kuenen, J.W. (2010). *Kiezen voor kwaliteit. Porfoliokeuzes van ziekenhuizen zorg voor hogere kwaliteit en lager kosten*. Boston Consulting Group. www.bcg.nl/documents/file65689.pdf

Maarse, H. (2011). *Markthervorming*

in de zorg. Een analyse vanuit het perspectief van keuzevrijheid, solidariteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Maas-tricht: University/ZonMW

Ministerie van VWS (2011). *Bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015 tussen de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra, Zelfstandige Klinieken Nederland, Zorgverzekeraars Nederland en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/bsluiten/

2011/07/05/bestuurlijk-hoofdlijnenakkoord-2012-2015.html

Ministerie van VWS (2013). *Onderhandelingsresultaten Schippers met ziekenhuizen, medisch specialisten, zelfstandige behandelcentra, GGZ en huisartsen. Groei zorguitgaven verder teruggeschroefd, extra besparing van circa 1 miljard*. www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws/nieuws/2013/07/16/onderhandelingsresultaten-schippers-met-ziekenhuizen-medisch-specialisten-zelfstandige-behandelcentra-ggz-en-huisartsen.html

Noten

- 1 Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Gezondheid, leefstijl, zorggebruik en -aanbod, doodsoorzaken; kerncijfers*
- 2 Zie www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance.htm
- 3 Maarse, H. (2011). *Markthervorming*

in de zorg. Een analyse vanuit het perspectief van keuzevrijheid, solidariteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013). *Onderhandelingsresultaten Schippers met ziekenhuizen, medisch specialisten, zelfstandige behandelcentra, GGZ en huisartsen*.

- 4 Zie www.nrcq.nl/2014/05/23/zorgverzekeraars-houden-miljarden-achter-de-hand-en www.nu.nl/economie/3395280/zorgverzekeraars-maakten-14-miljard-winst.html
- 5 Zie www.nvz-ziekenhuizen.nl/onderwerpen/bestuurlijk-hoofdlijnenakkoord

Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel

Hoe staat de zorg er acht jaar na de invoering van de geregleerde marktwerking voor? De overheid deed een stap terug; verzekeraar, consument en zorgaanbieder zouden er prima samen uit kunnen komen. Een rondgang langs patiëntenorganisaties, verzekeraars, zorgaanbieders en toezichthouders.

RENTSJE DE GRUYTER

Freelance journalist bij Mooie Verhalen

Acht jaar geleden werd een zorgstelsel van geregleerde marktwerking ingevoerd. Of het systeem zou functioneren zoals de ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bedacht hadden, was vooraf onmogelijk te voorspellen. Het zit namelijk wezenlijk anders in elkaar: het gaat uit van een machtsevenwicht van verzekeraars, zorgaanbieders (artsen, ziekenhuizen) en patiënten, dat gefaciliteerd wordt door geregleerde marktwerking. In het oude stelsel begon en eindigde alles bij de overheid: die maakte het beleid, was verantwoordelijk voor de uitvoering én voor de centen. Na acht jaar is het de vraag of het nieuwe concept in de praktijk ook werkt. Is de macht inderdaad gespreid? En voeren de zorgverzekeraars als zorginkopers wel de regie, maar krijgen zij toch voldoende tegenwicht van consumenten en zorgaanbieders? Of hebben ze daarbij toch meer de sturende, regulerende hand van de overheid nodig dan aanvankelijk werd gedacht?

Die vragen kunnen niet worden beantwoord zonder eerst te kijken of de zorgverze-

keren slagen in het realiseren van hun voornaamste taak: het beheersbaar maken van de kosten. Daarna komt ter sprake hoe de verhouding is tussen hen en de partijen bij wie zij zorg inkopen, zoals huisartsen, medisch specialisten en ziekenhuizen. Hebben zij inderdaad te veel macht gekregen, vooral ten opzichte van kleinere zorgaanbieders, zoals je vaak hoort? Of is machtsoverwicht geoorloofd zolang de consument daarvan profiteert?

Als we het toch over de consument hebben: heeft die de invloed gekregen die vooraf was beloofd? En is het daarvoor voldoende dat hij elk jaar van verzekeraar kan veranderen? Of is het voor de 'balance of power' cruciaal dat hij zijn eigen ziekenhuis en medisch specialist kan blijven kiezen? Een actuele kwestie nu VWS een wetswijziging heeft ingediend die al door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Als de Eerste Kamer ook akkoord gaat, bepalen verzekeraars voortaan welke artsen of ziekenhuizen zij een contract geven en wie zij uitsluiten. Dat beperkt de vrije artsenkeuze van de consument.

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

Zorgverzekeraars: goede kosten-beheersers?

Volgens Frank de Grave is helder wat het kabinet-Balkenende II voor ogen stond bij invoering van het huidige stelsel: kostenbeheersing. De Grave was destijds de eerste voorzitter van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), in 2006 opgericht om toezicht te houden op de nieuwe markt. 'Destijds namen de zorguitgaven jaarlijks zeven procent toe,' legt hij uit. 'Het Centraal Planbureau had uitgerekend dat als we een zorgstelsel wilden houden dat ook in 2040 nog betaalbaar was en dat burgers gelijke toegang bood tot goede zorg, de uitgaven voortaan jaarlijks nog hooguit 2,5 procent mochten stijgen.'

Om dat te bereiken kregen de zorgverzekeraars vanaf 2006 de regie: zij moesten voortaan alle zorg inkopen. Tegelijk werd de verantwoordelijkheid voor het stelsel gespreid over drie partijen. Verzekeraars, zorgaanbieders en consumenten zouden gezamenlijk voor evenwicht moeten zorgen en elkaar op basis van transparante informatie over de kosten en kwaliteit van de zorg moeten aanzetten tot verantwoorde keuzes. De overheid zou naar de achtergrond verdwijnen, al bleef voor haar een belangrijke taak weggelegd als regulator van de marktwerking, door middel van wetten en regels. Ook bleef zij eindverantwoordelijk voor toezicht op het nieuwe systeem, bijvoorbeeld door te controleren of onafhankelijke toezichthouders als de NZa hun werk goed doen.

Als De Grave het huidige stelsel moet beoordelen op zijn taak als kostenbeheerser, vindt hij het een succes. 'De totale zorgkosten groeien veel minder hard dan vóór 2006, de laatste jaren zelfs minder dan 2,5 procent per jaar,' zegt de huidige voorzitter van de Orde van Medisch Specialisten en Eerste Kamerlid voor de VVD. Hij wijst erop hoe goed de convenanten werken waarin vertegenwoordigers van de drie partijen plus de overheid sinds 2011 met elkaar afspreken hoeveel de kosten mogen stijgen. Stond in het eerste convenant

dat de totale uitgaven aan zorg het jaar erop niet meer dan 2 procent mochten stijgen, inmiddels is dat 1,5 procent, en van 2015 tot en met 2017 zelfs maar 1 procent. Tot nog toe houdt iedereen zich keurig aan die afspraken.

Maar die convenanten, vindt Erik Schut, hoogleraar gezondheidseconomie aan de Erasmus Universiteit, zijn juist het bewijs dat het nieuwe stelsel nog niet naar behoren werkt. 'De bedoeling was dat de zorgverzekeraars de regie namen: zij moesten als zorginkopers zorgen voor die kostenbeheersing. Dat is ze niet gelukt. De totale uitgaven in de curatieve zorg stegen vrolijk door na 2006. Het kantelpunt kwam pas in 2012, nadat minister Schippers van Volksgezondheid ingreep en met de zorgverzekeraars en zorgaanbieders aan tafel ging zitten. Zij rustte niet tot het eerste convenant op tafel lag.'

Kostenbesparingen kwamen er pas nadat Schippers had ingegrepen

Hugo Keuzenkamp, econoom en directeur van het Westfriesgasthuis in Hoorn, is het met Schut eens. 'De nieuwe spelregels zijn dat VWS zich op de achtergrond houdt en niet tussenbeide komt, ook niet als de verzekeraars hun werk niet goed doen. Dan verstoort je het nieuwe rollenspel.' Maar de meningen over de precieze rol van de overheid verschillen. Ab Klink, CDA-minister van Volksgezondheid tussen 2007 en 2010, vindt het juist 'uitermate verstandig dat Schippers in deze beginfase van gereguleerde marktwerking ingrijpt als dat noodzakelijk is'. Volgens Klink, sinds begin dit jaar bestuurslid bij VGZ, een van de grootste zorgverzekeraars, is het onvermijdelijk dat er nog zwakke plekken zitten in het nieuwe systeem. 'De convenanten maskeren die en fun-

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

geren als een noodverband.' Daar is niks mis mee, vindt hij, zeker omdat de verzekeraars zulke hulp op termijn niet meer nodig zullen hebben. Ook De Grave vindt 'dat een beetje hulp best mag, al hoort het in theorie misschien niet dat de minister zich hiermee bemoeit'. De zorgverzekeraars komen immers van ver en hebben sinds 2006 een totaal andere rol dan ze gewend waren. 'Geef ze tijd om te groeien.'

Zijn de zorgverzekeraars te machtig?

De felste kritiek op de verzekeraars komt van zorgverleners als logopedisten, fysiotherapeuten en psychotherapeuten — zzp'ers of in dienst van kleine zorginstellingen. Volgens hen hebben de verzekeraars te veel macht gekregen en misbruiken ze die bij de zorginkoop. Eind mei kregen ze steun uit onverwachte hoek, toen Chris Oomen, bestuursvoorzitter van zorgverzekeraar DSW uit Schiedam, een open brief schreef aan minister Schippers. Daarin zei hij dat het machtsverwicht tussen verzekeraar, zorgaanbieder en consument zoek is.

Een van de belangrijkste oorzaken daarvan is volgens hem dat vier zorgverzekeraars zo'n 90 procent van de markt in handen hebben, na vele fusies en overnames in de afgelopen twee decennia. 'In bijna elke regio hebben een of twee verzekeraars een monopolie,' zegt Oomen. 'De "Big Four" — Achmea, CZ, VGZ en Menzis — kunnen daardoor in de regio's die zij domineren eenzijdig hun voorwaarden bij de inkoop van zorg opleggen aan zorgaanbieders.' Dat resulteert volgens de NZa, die er dit jaar onderzoek naar deed, in standaardcontracten voor kleine zorgaanbieders, waarbij niet of amper over de prijs te onderhandelen valt. Bij ziekenhuizen en andere grotere partijen gaat dat anders: met hen wordt wél uitgebreid onderhandeld.

Logisch dus dat kleine zorgaanbieders het hardst klagen. Bovendien mogen verzekeraars voor bepaalde typen zorg vrij onderhandelen en legt de NZa hen sinds 2008 geen richtlijnen

of tarieven meer op. Dat geldt bijvoorbeeld bij fysiotherapie, logopedie en psychotherapie. De fysiotherapeuten verkeren wel in een heel andere situatie dan bijvoorbeeld de huisartsen. Die hebben ook veel klachten over verzekeraars, maar zij hebben een redelijk stabiel basisinkomen — ze krijgen een vast, gereguleerd bedrag per patiënt per jaar. Ook bestaat er geen overschot aan huisartsen. Dat is wel zo bij fysiotherapeuten en het ondermijnde hun machtspositie tegenover verzekeraars. Maar de doodsclap kwam toen de overheid fysiotherapie een paar jaar geleden bijna helemaal uit het basispakket haalde. Sindsdien is hun inkomen simpelweg een kwestie van vraag en aanbod, ofwel van marktwerking zonder dat die gereguleerd is.

Of de dominantie van verzekeraars over kleine zorgaanbieders een probleem is dat opgelost gaat worden, is de vraag. Oomen noemt kleine, zelfstandige zorgaanbieders 'slachtoffer van het huidige systeem' en heeft weinig vertrouwen dat dit nog verandert. 'Het is niet realistisch dat verzekeraars met duizenden individuele zorgverleners zouden moeten onderhandelen over tarieven,' vindt hij. Dat zou te veel mankracht en dus geld kosten.

Van de NZa hebben de kleine zorgaanbieders weinig te verwachten: het is onwaarschijnlijk dat die verzekeraars op de vingers gaat tikken. In een recent rapport over de zorginkoop was zij duidelijk: de inkoopmacht van de verzekeraars is 'nuttig zolang de gevolgen ten goede komen aan de consument'.

Dat is het geval: de afgelopen twee jaar daalden de premies van de basispolis, omdat verzekeraars efficiënter zorg inkochten en minder geld uitgaven. (Overigens kondigde VGZ onlangs aan de premie voor 2015 flink te verhogen.) De daling van de afgelopen twee jaar zorgde er wel voor dat zij de afspraken uit het laatste covenant konden nakomen. Je zult de NZa niet horen klagen over hun macht, zolang verzekeraars voldoende zorg inkopen en consumenten niet voor een dichte deur staan als zij medische hulp nodig hebben. Je

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

zou dus ook kunnen zeggen dat het belang van de consument het gewonnen heeft van dat van de kleine zorgaanbieders.

Want anders dan verzekeraars vaak verweten wordt, geven zij niet zoveel uit aan hun bedrijfsvoering. Vijf procent van de inkomsten, inclusief de salariskosten van bestuursleden (die meestal veel meer dan de balkenendenorm verdienen). Dat staat op zorgverzekeraars.nl, de voorlichtingssite voor consumenten die de koepelorganisatie van zorgverzekeraars half september lanceerde. De beschuldiging dat verzekeraars geld dat zij besparen door efficiënte inkoop grotendeels toevoegen aan hun reserves, klopt evenmin. Jaarlijks gaat daar maar één procent van de inkomsten naartoe.

Grote zorgaanbieders als machtsblok: is dat erg?

Grote zorgaanbieders maken zich óók zorgen over de toegenomen macht van de verzekeraars. Dat verklaart het grote aantal fusies en overnames in die hoek van de laatste jaren. Het lijkt een probate reactie: hoe groter de zorgaanbieder wordt, des te beter zijn onderhandelingspositie. Maar nu de overnamegolf aanhoudt, maken niet alleen verzekeraars zich zorgen. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit noemden afgelopen voorjaar in een rapport het tempo waarin bijvoorbeeld ziekenhuizen fuseren en zorgmolochs vormen een van de vier grootste problemen van het zorgstelsel. De onderzoekers, onder wie Erik Schut, verbaast het dat de toezichthouder – in dit geval de Autoriteit Consument en Markt (ACM) – alle fusies en overnames onvoorwaardelijk goedkeurt, ondanks het gevaar van kartel- en monopolievorming.

‘In sommige regio’s is de consolidatie al zo ver doorgesloten dat dat het een fait accompli is waar niets meer aan te doen valt,’ zegt Schut. Dat is volgens hem een groter probleem dan regionale dominantie van zorgverzekeraars. ‘Als de inkomer te veel macht heeft, kan

hij een lagere prijs bedingen bij aanbieders. Dat is tenminste goed voor de consument. Andersom heeft een dominante zorgaanbieder niet alleen de macht om te hoge prijzen te eisen, waardoor de kosten voor consumenten stijgen, maar loop je ook het risico dat hij zorg van mindere kwaliteit gaat leveren.’ Dat beaamt Oomen van DSW: ‘Als organisaties te groot worden en er onvoldoende concurrentie overblijft, krijgen ze geen prikkels meer om hun kwaliteit te verbeteren.’

Volgens Schut is het probleem niet dat ACM over onvoldoende middelen beschikt om fusies tegen te houden: ‘Hun instrumentarium is prima, ACM wil niet ingrijpen.’ Omdat het een onafhankelijk orgaan is dat bovendien niet onder VWS maar onder Economische Zaken valt, kan minister Schippers daar weinig aan doen. Of liever gezegd: het kan wel, maar daar is groot overheidsingrijpen voor nodig – en dat wil de liberale Schippers alleen als het echt niet anders kan. Wat ze kan doen is verordeningen dat fusies in de zorg voortaan getoetst worden door de NZa – die wél onder haar ministerie valt. ‘Als de Tweede Kamer akkoord gaat, kan de minister de NZa zelfs inlijven bij haar ministerie,’ zegt Schut. Maar de kans dat dit gebeurt is klein; zeker na de recente kritiek van de commissie-Borstlap, die het functioneren van de toezichthouder analyseerde en concludeerde dat VWS te veel invloed uitoefent op de NZa. Schippers beloofde toen beterschap en heeft nu dus weinig bewegingsruimte.

De consument: keus uit tien zwarte dozen

Is de machtsverhouding tussen zorgverzekeraar en consument wél zoals die zou moeten zijn? Voorstanders van gereguleerde marktwerking benadrukten destijds dat verzekerden de macht zouden krijgen ‘met de voeten te stemmen’, zoals dat heet, en zorgverzekeraars te corrigeren. Dat was een sterk argument, want in het oude stelsel ontbrak die invloed goeddeels. Wie in het ziekenfonds zat – de

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

meerderheid van de bevolking — had sowieso niets te kiezen. Sinds 2006 kunnen burgers vrij kiezen tussen circa 25 zorgverzekeraars, die vaak meerdere polissen aanbieden en hen niet mogen weigeren voor de basispolis.

Slechts een kwart van de bevolking heeft sinds 2006 gekozen voor een andere zorgverzekeraar

Een groot goed, maar in de praktijk maken weinig mensen er gebruik van. In 2014 stapte slechts 6,5 procent over naar een andere zorgverzekeraar en bijna driekwart van de totale bevolking deed dat sinds 2006 helemaal niet, blijkt uit cijfers van Vectis, de club die voor de zorgverzekeraars hun declaraties en data over verzekeren beheert. Directeur Wilma Wind van de Nederlandse Patiënten en Consumenten Federatie (NPCF) wijst erop dat ongeveer 70 procent van de bevolking een collectieve zorgpolis heeft. Dat betekent dat van de circa 1,1 miljoen Nederlanders die dit jaar van verzekeraar wisselden, de meeste die keus niet zelf maakten, uit overtuiging. Zij volgden gewoon hun werkgever, die in de meeste gevallen 'vooral wil dat de polis goedkoop is', aldus Wind.

Haar verbaast het niet dat zo weinig consumenten van hun 'stemrecht' gebruikmaken. Dat komt volgens haar niet omdat ze weinig belangstelling hebben voor hun zorgpolis. 'In 2006 was er nul transparantie, behalve over de prijs van polissen. Wat het verschil in kwaliteit was tussen verschillende polissen — geen idee. Ze konden kiezen uit tien zwarte dozen.'

Voorals de laatste jaren is volgens Wind wel verbetering geboekt. Maar de informatie over kwaliteit die verzekeren bij de selectie van een polis ter beschikking staat noemt ze 'nog steeds volstrekt onvoldoende. Er is niet zozeer

sprake van een machtsevenwicht tussen drie partijen, zoals vooraf beoogd, maar tussen twee. De verzekeraars en grote zorgaanbieders hebben het grotendeels voor het zeggen.' Dat ligt in de ogen van ziekenhuisdirecteur Keuzenkamp en VGZ-bestuurder Klink genuanceerder, maar ook zij vinden dat de consument nog onvoldoende invloed heeft.

Zij geloven echter heilig dat dit gaat verbeteren, en dat de relatie tussen verzekeraars en kleine zorgaanbieders mettertijd óók evenwichtiger wordt. Maar hoe? Het toverwoord is nu 'kwaliteit'. Alle partijen — en ook VWS — zijn ervan overtuigd dat bij de inkoop kwaliteit een steeds belangrijker selectiecriteria wordt. En omdat ook consumenten steeds meer informatie zullen krijgen over die kwaliteit, zal de consument op termijn echt met de voeten kunnen stemmen, denken zij.

De kwaliteitsrevolutie: oplossing in bange tijden?

Tot nog toe concentreerden verzekeraars zich bij de inkoop vooral op de prijs — het belangrijkste doel was immers de kosten omlaag krijgen. Maar sinds een jaar of twee investeren zij veel in het boven water krijgen van de kwaliteit van zorg. Makkelijker gezegd dan gedaan: veel informatie ontbreekt, omdat artsen en zorginstellingen die niet systematisch verzamelden. Zo weten verzekeraars meestal niet wat het resultaat is van wat artsen doen: van welke behandeling knapt een patiënt het beste op? Ook verschilt per ziekenhuis en per arts vaak sterk hoe hij handelt: de een gaat opereren, de ander laat dat bewust na. Dat in kaart brengen is al een gigantische klus. Laat staan om alle huisartsen en medisch specialisten op één lijn te krijgen en hen te laten uitzoeken welke richtlijnen ze als beroepsgroep voortaan volgen.

Daarmee is iedereen nu druk bezig. Zo worden vragenlijsten ontwikkeld die patiënten moeten invullen na een behandeling in het ziekenhuis. Sommige beroepsgroepen, zoals

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

oncologisch chirurgen en orthopeden, zijn al een eind op weg in het meetbaar maken van de uitkomst van hun werk en het verkleinen van de lang niet altijd rationeel te verklaren behandelingsvariatie. 'Het kost artsen gigantisch veel tijd,' benadrukt De Grave. 'Er zit een hele bureaucratie en papierwinkel omheen. Die ziet de buitenwereld niet, maar het is wel nodig om de kwaliteit van zorg transparant te maken. Maar de tijd dat een arts daarmee bezig is, kan hij niet aan patiënten besteden.'

Ruim drie kwart van de artsen vindt marktwerking in de zorg maar niks

Voor hen geldt bovendien dat niet alleen de verzekeraars maar ook de toezichhouders NZa en ACM allerlei regels opleggen die de nodige administratie vergen. Dat verklaart wellicht deels waarom zoveel artsen negatief zijn over het nieuwe systeem: ruim driekwart vindt dat de marktwerking in de zorg afgeschaft moet worden, bleek twee jaar geleden uit een enquête in vakblad *Medisch Contact*.

Verzekeraars vormen de stuwende kracht achter de kwaliteitsrevolutie. Tegelijk zijn zij beducht de druk op artsen te ver op te voeren: de administratieve rompslomp roept veel weerstand op. Deze klus kan alleen geklaard worden als artsen er ook in geloven en meewerken, weten zij. Dat leidt er volgens Gert Westert, hoogleraar kwaliteit van zorg aan de Radboud Universiteit Nijmegen, toe 'dat er vooral gepraat wordt en snelle vooruitgang nodeloos lang op zich laat wachten'. Dat kunnen de verzekeraars doorbreken, zegt hij, door de data waarover zij beschikken vrij te geven. Al jaren is hij bezig een 'nationale zorgatlas' samen te stellen waarin de regionale verschillen staan in medische behandeling, en de kos-

ten en effectiviteit daarvan. Bij Vectis ligt een belangrijk deel van de benodigde data: de declaraties van alle zorgaanbieders en artsen. Maar verzekeraars stellen die volgens Westert amper beschikbaar.

Hij heeft nu de krachten gebundeld met de NPCF, voor wie hij dit jaar de praktijkvariatie en beste behandeling in kaart brengt van zeven veelvoorkomende aandoeningen, zoals staar. Uiteindelijk wil de NPCF op zorgkaart-nederland.nl zo'n overzicht voor alle ziektes waarvan de behandeling sterk varieert. Op deze consumentensite verzamelde zij de afgelopen vier jaar ruim 187.000 recensies van patiënten over hun ervaringen met artsen en zorginstellingen. Maar de 52-jarige Westert vreest dat 'als het in dit tempo blijft gaan, dat niet voor mijn pensioen lukt'. Navraag leert dat de verzekeraars – waaronder VGZ – de data bij Vectis zelf ook willen gebruiken voor eigen, online consumenteninformatiesystemen. Maar het duurt lang, zegt bestuurslid Klink, voordat VGZ de data kan ontsluiten. Eerst wil hij bij zorginstellingen nagaan waarom zij bepaalde operaties bijvoorbeeld vaker uitvoeren, of hogere kosten rekenen dan andere ziekenhuizen. 'Al met al duurt het nog wel tien jaar voor de kwaliteit van zorg werkelijk meetbaar en transparant is,' denkt Keuzenkamp. Lang dus. Hij gelooft wel dat verzekeraars nu zoveel doen dat de zoektocht naar transparantie en kwaliteit niet zal stranden. De NPCF noemt dit zelfs 'een onomkeerbaar proces'.

Power to the people of de consument als speelbal?

Of consumenten werkelijk aan macht winnen als zij meer informatie krijgen over de kwaliteit van zorg, is maar de vraag. Zullen zij als het zover is die informatie ook gebruiken en dan wél de moeite nemen polissen van verzekeraars te vergelijken? Eén ding is zeker: als burgers zo weinig blijven overstappen naar andere verzekeraars als de afgelopen acht jaar, blijft hun macht beperkt en kunnen zij verze-

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

keraars maar gedeeltelijk corrigeren. Keuzenkamp heeft er nauwelijks vertrouwen in: 'Ook hoger opgeleiden zullen die nauwelijks gaan gebruiken, zeker als ze die van de verzekeraars krijgen. Want die wantrouwen ze.'

Daarom heeft hij weinig moeite met de aanpassing van de Zorgverzekeringswet, die consumenten vanaf 2016 het recht ontnemt om met een standaardpolis zelf een specialist of ziekenhuis te kiezen. Gezien de passieve houding van de meeste burgers is hun zorgverzekeraar de beste zaakwaarnemer, denkt Keuzenkamp.

Een onzinnige gedachte volgens zorgverzekeraar Oomen: 'De bedoeling van de Zorgverzekeringswet was in 2006 juist dat de verzekerde meer keuzevrijheid kreeg.' Dat de minister die wet nu heeft aangepast, vindt hij een slecht teken. Begin juni keurde de Tweede Kamer de wetswijziging goed, nu is de Eerste Kamer aan zet. Zegt die ook 'ja', dan mogen zorgverzekeraars voortaan selectief contracten aanbieden aan zorginstellingen en artsen. In hun polisvoorwaarden staat vaak al dat ze zich dat recht voorbehouden, maar in de praktijk doen ze het amper — aangezien ze nog slecht kunnen vergelijken in hoeverre de kwaliteit van zorg verschilt tussen ziekenhuizen en artsen. Maar dat is een kwestie van tijd.

Grote verontwaardiging over de voorgestelde wetswijziging bleef uit. Er was een demonstratie, georganiseerd door huisartsen, maar echt storm liep het daar niet. Daarna liet de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanpassen, zodat burgers hun huisarts wél mogen blijven kiezen, waarmee voor deze beroepsgroep de kous af was. Voor medisch specialisten is de wetswijziging evenmin een heikel punt, volgens ingewijden omdat zij niet verwachten dat de maatregel hen financieel schaadt. Zij zouden denken dat de patiënten evengoed wel komen, omdat verzekeraars alle ziekenhuizen en klinieken contracteren — tot nu toe althans. Volgens De Grave ziet de Orde van Medisch Specialisten het afschaffen van de vrije artsenuitvoering 'niet als inperking van de consumenten-

macht. Burgers die daar moeite mee hebben, kunnen toch voor een paar euro meer een restitutiepolis nemen? Die vergoedt nota's van alle zorgaanbieders.'

Maar zo simpel ligt het volgens Oomen niet. Vooral kleinere zorgaanbieders zullen omvallen als een in hun regio dominante verzekeraar hun geen contract meer aanbiedt, zegt hij. 'Het gevolg is dat er een schraler aanbod overblijft — óók voor de restitutiepolis,' zegt Oomen. 'En als de wetswijziging door de Eerste Kamer komt, zullen nog meer zorgaanbieders gaan fuseren, uit angst om bankroet te gaan. De spelers die overblijven worden dus steeds groter.'

Oomens voornaamste bezwaar is dat zorgverzekeraars dit extra wapen van selectief contracteren niet nodig hebben om kwalitatief goede zorg af te dwingen. 'Daar hebben we al genoeg andere middelen voor. We kunnen artsen bijvoorbeeld meer of minder betalen, afhankelijk van de kwaliteit die ze leveren. En we kunnen controleren of zorg doelmatig is of gepast.' Maar Oomen lijkt een roepende in de woestijn. Afgezien van hem geloven alle zorgverzekeraars dat zij de strijd om transparantie en kwaliteit niet kunnen winnen zonder strengere sancties. Schut is het daarmee eens: 'Als zij zorgaanbieders geen contract hoeven te geven, is dat de ultieme stok achter de deur.'

Nieuwe kansen voor kleine zorgaanbieders?

Voorstanders van selectieve contractering geloven dat kleine zorgaanbieders er juist op vooruitgaan en meer invloed krijgen als het plan doorgaat. 'Als we straks bij de inkoop de kwaliteit van zorg kunnen meewegen, hebben we meer aanknopingspunten om artsen of ziekenhuizen die goed werk leveren beter te belonen,' zegt Klink.

Zo zijn er meer mogelijkheden om de balans te herstellen tussen verzekeraar en kleine aanbieder. Dat dit gebeurt, zegt hij 'wel van belang te vinden'.

Rentsje de Gruyter *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel*

Hij kan zich ook voorstellen dat verzekeraars aparte tarieven introduceren voor zorg waarmee zorgvuldige beslissingen over een behandeling worden gestimuleerd. 'Zoals voor artsen die patiënten zorgvuldig voorlichten of voor collegiaal overleg over een patiënt.' Nu worden zij alleen betaald voor uitgevoerde behandelingen, wat tot onnodige zorg en onnodige kosten leidt.

Klink lijkt het de verantwoordelijkheid van de verzekeraars te vinden — als regisseurs van het stelsel — om iets te doen aan de scheefgetrokken verhouding en geringe invloed van kleine zorgaanbieders. 'Zij hebben toch beperkte mogelijkheden om zich te organiseren en gezamenlijk op te trekken bij onderhandelingen,' zegt hij. Hij doelt op de beperkingen die de NZa stelt. De toezichthouder deed in 2010 een inval bij de Landelijke Huisartsenvereniging en legde die later een megaboete op wegens (onder andere) kartelvorming.

Anderen denken dat kleine zelfstandigen zoals fysiotherapeuten en huisartsen zich meer in moeten spannen om hun macht te vergroten. 'Ik ben ervan overtuigd dat er organisatie modellen te bedenken zijn die de NZa wél toestaat,' zegt Keuzenkamp. 'Bijvoorbeeld een model dat lijkt op de franchiseformule.'

Zo zouden huisartsen twee vliegen in één klap kunnen slaan: 'Ze zouden dan ook de administratieve lasten kunnen delen die zijn toegelaten door het nieuwe stelsel.' Maar of het ervan komt, weet hij niet. 'Ze moeten wel bereid zijn om ook financieel te investeren in zo'n samenwerking. En het werkt ook niet als ze in elk opzicht aan hun zelfstandigheid vasthouden en elke huisartsenpraktijk zijn eigen IT-systeem wil houden.'

Huisartsen zouden een voorbeeld kunnen nemen aan de tactische zetten van de medisch specialisten: die vormden de afgelopen jaren in rap tempo 'regiomaatschappen' met collega's in andere ziekenhuizen. Zo is het voor zorgverzekeraars en ziekenhuisbestuurders moeilijker geworden hen financieel tegen elkaar uit te spelen, en staan zij sterker bij onderhandelingen. Als die zet iets leert, dan wel dat het nog steeds mogelijk is de balance of power in eigen voordeel te verschuiven — zelfs al sta je tegenover Goliath. Maar of de kleine zorgaanbieders en consumenten erin zullen slagen hun invloed te vergroten, is de vraag. Voor consumenten is het om te beginnen te hopen dat de NPCF een sterke lobby opzet bij de Eerste Kamer, en zich hard maakt voor behoud van de vrije artsenkeuze.

Overleven euro is vooral kwestie van politieke wil

Het succes van muntunies is voornamelijk afhankelijk van de politiek en niet van de economie. Dat geldt ook voor de euro. Nederland en Duitsland zullen in de nabije toekomst daarom nog flinke offers moeten brengen.

PETER RODENBURG

Econoom aan de Universiteit van Amsterdam

Als monetair project is de euro uniek. Nooit eerder in de geschiedenis namen zoveel landen deel aan een muntunie, die gezamenlijk de grootste economie van de wereld vormt. Toch is juist deze enorme schaal het meest significante probleem. Tegenstanders van de euro zoals Bruno de Haas en Arjo Klamer redeneren dat de eurozone te groot en te divers is om gezond te kunnen functioneren (De Haas, 2014; Klamer, 2014). Het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) volgens one size fits all kan nooit voor alle eurolanden effectief zijn. De Zuid-Europese landen gaan bovendien gebukt onder achterblijvende competitiviteit en het feit dat ze hun munt niet meer kunnen devalueren.

Waarschijnlijk, zo vrezen sceptici, zijn ze nog lange tijd aangewezen op leningen uit de noordelijke lidstaten. De euro is daarom op lange termijn onhoudbaar. Frits Bolkenstein stelde zelfs al onomwonden dat 'de muntunie is mislukt'.¹ Is het allemaal zo dramatisch of valt het in het licht van de geschiedenis wel mee? Aan de hand van historische voorbeelden zal ik een beeld schetsen van de muntunies door de jaren heen. Want was het niet diezelfde Bolkenstein die ooit opmerkte

dat 'slechts twee lampen het pad van de staatsman verlichten: de geschiedenis en de rede'?

Optimum Currency Area

De economische theorie over muntunies is een kosten-batenanalyse van een gemeenschappelijke munt en staat bekend als de Optimum Currency Area (OCA): het optimale valutagebied. Een OCA is een valutagebied waarin de baten van een gemeenschappelijke munt (het verdwijnen van wisselkoersrisico's en transactiekosten) groter zijn dan de lasten (het verlies van het monetaire beleidsinstrument). Deze nadelen manifesteren zich vooral wanneer landen ongelijk worden getroffen door een externe schok en hun munt niet kunnen devalueren. Ze zullen dan, net zoals Griekenland nu, het pijnlijke proces van een interne devaluatie moeten ondergaan door de lonen en prijzen te verlagen teneinde weer concurrerend te worden.

Helaas zijn deze baten en lasten niet eenvoudig te kwantificeren. Economen hebben daarom een aantal criteria ontwikkeld waaraan muntunies moeten voldoen om zich te

kwalificeren als optimaal valutagebied. Dit betreft criteria op het gebied van internationale handel, arbeidsmobiliteit, openheid van de economie, exportdiversificatie, budgetoverdrachten naar andere regio's of landen en homogeniteit van beleidspreferenties (Baldwin en Wyplosz, 2012). De algemene opvatting onder economen is dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) aan ongeveer de helft van deze criteria voldoet (ibid.: pp. 424-425). Zo voldoet de EMU wel op het gebied van openheid, voldoende internationale handel en exportdiversificatie, maar scoort ze slecht op arbeidsmobiliteit en overdracht van budgetten. Strikt genomen slaagt de EMU dus niet voor de OCA-test.

Les 1: Muntunies hebben (veel) tijd nodig

De geschiedenis leert dat muntunies vrijwel nooit beginnen als een optimaal valutagebied. De Verenigde Staten worden algemeen gezien als een succesvolle muntunie, maar het heeft zeer lang geduurd voordat dat zo was. De dollar kwam tot stand met het tekenen van de Constitutie in 1789. Uit angst gedomineerd te worden door een centrale macht (zoals voorheen de koning van Engeland) kregen de afzonderlijke staten relatief veel autonomie. Als gevolg daarvan waren budgetoverdrachten tussen staten beperkt terwijl de grote onder-

linge verschillen in economische structuur tot op heden niet zijn weggenomen.

Volgens Bordo en Jonung (1999) kwalificeerden de Verenigde Staten zich daarom pas na de Eerste Wereldoorlog als duurzame muntunie. Hugh Rockoff (2000) meent zelfs dat ze pas een OCA werden nadat president Roosevelt de New Deal van openbare werken, rudimentaire sociale zekerheid en budgetoverdrachten tussen staten introduceerde. Kouparitas concludeerde in een econometrische studie uit 2001 nog dat slechts vijf van de acht regio's die hij voor de VS onderscheidde kwalificeren als OCA.³ Het vormen van een muntunie is dus een kwestie van de lange adem. Het vereist dat de deelnemende economieën daadwerkelijk goed geïntegreerd zijn.

Les 2: Muntunies hebben eigen dynamiek

In 2000 publiceerde de econometrist Andrew Rose een studie waarin hij het effect van een gemeenschappelijke munt op de internationale handel tussen de deelnemende landen onderzocht. Doordat het vergelijken van prijzen en het doen van internationale transacties wordt vereenvoudigd, neemt de internationale handel na de introductie van een gemeenschappelijke munt met 200% toe. Hoewel latere studies dit 'Rose-effect' bevestigen, zijn zij voorzichtiger in hun schattingen. Frankel

Muntunies door de eeuwen heen

De gemeenschappelijke Europese munt kent voorgangers als de monetaire unie van de Verenigde Staten (sinds 1789), de Italiaanse en Duitse muntunies in de 19de eeuw, en multinationale muntunies zoals de Latijnse (1865-1927), Scandinavische (1873-1914) en Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (1921-2002) en de Sovjet-Unie (1922-1991). Een aantal hiervan zijn zeker succesvol gebleken. Zo kennen bijvoorbeeld West- en Centraal-Afrika sinds 1945 twee tamelijk sterke muntunies gebaseerd op de CFA-frank.²

Daarnaast valt veel te leren uit de tijd dat goud het internationale betalingsmiddel was. Tussen ruwweg 1870 en 1970 waren valuta's met vaste wisselkoersen aan elkaar gekoppeld en fungeerde goud feitelijk als gemeenschappelijke munt. Economisch historici onderscheiden drie van zulke periodes: de klassieke gouden standaard (circa 1870-1914), de goudwisselstandaard (1925-1931) en de gouden standaard van Bretton Woods (1944-1971/1973).

(2008) meet een toename van 10-15%, terwijl Baldwin (2006) uitkomt op 5-10%. Mogelijkerwijs zal dat percentage nog verdubbelen in de tijd.⁴ De meeste studies vinden in ieder geval positieve effecten voor een muntunie.⁵

Met dit resultaat doet zich iets opmerkelijks voor. Veel onderlinge internationale handel is namelijk ook een van de OCA-criteria. Door de toegenomen handel als gevolg van de muntunie kunnen landen die ex ante niet aan de voorwaarden voldoen, daar ex post wellicht wel in slagen. In de economische literatuur staat dit bekend als de 'endogeniteit van de OCA-criteria' (Frankel & Rose, 1998). Wat de bevindingen van het Rose-effect vooral laten zien is dat muntunies een eigen dynamiek hebben en de neiging hebben zichzelf te versterken via additionele internationale handel.

Les 3: Politieke wil is het bindmiddel van een muntunie

De belangrijke les die Bordo en Jonung ons leren over muntunies is de cruciale rol van politieke wil. Zolang regeringsleiders geen twijfel kennen, lopen ook muntunies die niet aan alle criteria van de OCA voldoen nauwelijks gevaar. Mislukking is dan ook vrijwel altijd het gevolg van gebrek aan politieke steun, zoals in het geval van de Sovjet-Unie en Joegoslavië. Dit terwijl het vertrouwen in de Amerikaanse dollar juist zo hoog is door de bereidwilligheid van de centrale Amerikaanse regering om staten in nood te allen tijde te helpen. Politieke steun is een eerste voorwaarde voor een muntunie.⁶

Vooralsnog heeft het europroject de onvoorwaardelijke steun van de Europese beleidselite. Geen enkel land dreigt immers met uitreden (zelfs de Grieken niet) en impopulaire maatregelen die de nationale soevereiniteit verder terugdringen zijn inmiddels bespreekbaar. De ECB heeft gezegd dat zij alles uit de kast zal halen om de euro te redden.

Waar een monetaire unie historisch gezien volgt op een politieke, ontbreekt deze bij de EMU. Zo'n politieke unie garandeert dat er

voldoende solidariteit is om bijvoorbeeld regio's die getroffen worden door asymmetrische schokken financieel te steunen. Ondanks de brede steun die het europroject nog steeds onder de Europese beleidselite geniet, is het goed om te bedenken dat het verdwijnen van deze politieke wil verstrekkende gevolgen kan hebben.

Les 4: De status quo bias

Vrij snel na de oprichting van de goudstandaard van Bretton Woods in 1944 bleek dat het systeem ernstige tekortkomingen had door de dubbelrol van de dollar: als betaalmiddel in de VS en als internationale reservevaluta. In 1960 publiceerde Robert Triffin een studie waarin hij de keuze tussen het tekort aan internationale liquiditeit en aantasting van het vertrouwen in de dollar analyseerde.⁷ Voor het Amerikaanse Congres verklaarde Triffin dat als gevolg van deze ontwerpfout een dollarcrisis onvermijdelijk was.

Toch duurde het nog tot 1973 voordat Bretton Woods definitief instortte. Dat het zo lang duurde, laat zich verklaren door de opstelling van beleidsmakers. In tijden van grote crisis en onzekerheid geven politici er de voorkeur

De euro voldoet niet aan de OCA-criteria

aan om de huidige situatie te handhaven. Deze status-quo wordt als referentie genomen en de alternatieven worden mede door de grote onzekerheid als een verslechtering gezien. Dat gold bijvoorbeeld ook voor Nederland waar Hendrik Colijn in de jaren dertig uit angst dogmatisch lang vast bleef houden aan de goudwisselstandaard.

Bij onzekerheid lijkt voor beleidsmakers vooral te gelden: je weet wat je hebt, maar je weet niet wat je terugkrijgt. Daarmee ontstaat

er een politieke inertie tegen verandering die wordt aangeduid als status quo bias: een voorkeur voor handhaving van de bestaande toestand (Samuelson & Zeckhauser, 1988). Ook bij de Europese beleidselite is er momenteel een grote aversie merkbaar tegen veranderingen van de bestaande orde. Alternatieven voor de EMU kunnen niet op veel bijval rekenen of worden ronduit afgekeurd.

**Les 5: Kosten van een muntunie:
de lage-groeival**

Misschien wel de meest voor de hand liggende les is een vergelijking van de EMU met de goudwisselstandaard van de jaren dertig.⁸ Na de Eerste Wereldoorlog wilde men terug naar de vooroorlogse wisselkoerspariteiten. Daarvoor werd een herintroductie van de gouden standaard noodzakelijk geacht. Als gevolg van

inflatieverschillen tijdens de oorlog waren echter de reële wisselkoerspariteiten sterk veranderd en moest naar nieuwe pariteiten gezocht worden door middel van deflationair beleid (interne devaluatie). Onder Colijn kwam die politiek te boek te staan als ‘aanpassingsbeleid’. In september 1931 verlieten het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen de gouden standaard, gevolgd door de Verenigde Staten in 1933. Nederland bleef samen met Frankrijk, Zwitserland, België, Luxemburg, Polen en Italië achter in het zogenaamde ‘goudblok’.

Inmiddels is er een overweldigende hoeveelheid literatuur (o.a. Eichengreen & Sachs, 1985; Crafts, 2014) die laat zien dat vasthouden aan de gouden standaard een verkeerde beleidskeuze was. Interne devaluaties in de goudbloklanden brachten een ‘omgekeerde’ keynesiaanse multiplier tot stand: bezuinigin-

Tabel 1 Datum verandering gouden-standaardbeleid en economisch herstel

	Devaluatie	Terug op inkomensniveau 1929
België	1935, maart	1939
Duitsland	*	1935
Finland	1931, oktober	1934
Frankrijk	1936, oktober	1939
Griekenland	1932, april	1933
Italië	1936, oktober	1938
Nederland	1936, september	1949
Noorwegen	1931, september	1932
Oostenrijk	1931, september	1939
Verenigd Koninkrijk	1931, september	1934
Verenigde Staten	1933, april	1940
Zweden	1931, september	1934
Zwitserland	1936, september	1946

Bron: Crafts, 2014: 717. *Opmerking:* Duitsland devalueerde niet maar verliet in feite de gouden standaard door het instellen van kapitaalrestricties in juli 1931.

gen leidden tot krimp van de economie waardoor geplande bezuinigingen niet gerealiseerd werden en nieuwe besparingen onvermijdelijk waren. De crisis in de goudbloklanten duurde daardoor zeer lang en was bovendien erg zwaar. Zo was in Nederland het inkomen pas in 1949 net zo hoog als in 1929. In Engeland was dat al in 1934 het geval; drie jaar na de devaluatie. Tabel 1 geeft het verband tussen de beslissing om te devalueren en het economisch herstel.

Het is evident dat het verlies van het monetaire beleidsinstrument voor betrokken landen een periode van lage groei kan inhouden. Het verlies van de mogelijkheid om te devalueren fungeerde zo als een 'lage-groeival', die nu ook voor de EMU-landen actueel is. Tegenwoordig zien historici de gouden standaard daarom niet meer als oplossing voor de crisis (zoals tijdgenoten dat zagen) maar als oorzaak van de langdurige malaise die volgde op de Wall Street-krach (Eichengreen; 1992; Morys, 2014: 736).

Les 6: Exit uit een muntunie

Eind 1931 hadden 16 van de 24 landen de gouden standaard verlaten en de overige zouden dat binnen vijf jaar doen. Wat waren de overwegingen van deze landen om te gaan zweven? De OCA-theorie wekt door haar kostenbatenraamwerk de suggestie dat landen de voor- en nadelen telkens tegen elkaar afwegen en daarmee de deelname aan een muntunie continu heroverwegen.

De geschiedenis leert dat dit geenszins het geval is. In de jaren dertig verliet geen enkel Europees land vrijwillig de gouden standaard. Overheden namen deze drastische stap enkel als ze daartoe gedwongen werden door de omstandigheden, zoals dramatisch verlies van reserves, een bankencrisis of devaluatie van een belangrijke handelspartner (Straumann, 2010: 616). Zij waren zeer beducht voor inflatie in geval van devaluatie. Hoewel de goudbloklanten er financieel beter voor stonden dan de landen die in 1931 uittraden, werden zij in

toenemende mate geconfronteerd met twijfel over hun commitment aan het internationale monetaire systeem in het algemeen en aan goud in het bijzonder. Dit resulteerde in kapitaalvlucht en speculatie, waarna uiteindelijk uittreding volgde.

Politici hielden vast aan de muntunie uit overtuiging (les 3) of uit angst voor de consequenties van loslaten (les 4). Maar er zijn grenzen aan de kosten die ze bereid zijn te nemen. Landen zullen, als ze de geaccumuleerde kosten als te groot ervaren en het perspectief op herstel te gering, hun concurrentiepositie ineens willen herstellen en de muntunie verlaten. Bij aanhoudende onevenwichtigheden vinden er dan niet geleidelijke aanpassingen naar evenwicht plaats maar culminereren de onevenwichtigheden in schoksgewijze aanpassingen.

Les 7: Het belang van binnenlandse doelstellingen

De klassieke gouden standaard viel samen met een periode van sterke economische groei en globalisering van de wereldeconomie (1870-1913). Vanwege die associatie zorgde de gouden standaard internationaal voor vertrouwen en leidde zij tot een sterke groei van kapitaalexporten en buitenlandse investeringen. Omdat betalingsbalansonevenwichtigheden gepaard gingen met een vermindering van de nationale reserves die maar beperkt vol was te houden, stond de gouden standaard garant voor prudent monetair en begrotingsbeleid en sprak zij daarom zowel de liberale als conservatieve politieke elite aan. Voor een goede werking was het echter vaak noodzakelijk om binnenlandse beleidsdoelstellingen zoals groei van de productie en werkgelegenheid op te offeren aan de externe doelstelling van wisselkoersstabiliteit. Als bijvoorbeeld een verhoging van de rente nodig bleek om stabiele wisselkoersen te handhaven, dan aarzelden politici niet, ongeacht de consequenties voor de binnenlandse economie.

Deze ‘gouden-standaardmentaliteit’ (Mo-ry, 2014) begon na de Eerste Wereldoorlog te veranderen. Na de invoering van het algemeen kiesrecht en de daarmee gepaard gaande opkomst van de arbeidersbeweging luisterde het politieke establishment steeds beter naar de gewone man. Gedurende de jaren twintig vond er een politisering van het monetair beleid plaats. Overheden en centrale banken verdedigden het vaste-wisselkoersbeleid van de gouden standaard steeds minder standvastig. Zo weigerde de Bank of England in 1931 vanwege de schadelijke gevolgen voor de werkgelegenheid tijdens de speculatieve crisis tegen het pond om de rente verder te verhogen dan 4,5% (Crafts, 2014: 717).

Hedendaagse politici worden nog steeds geconfronteerd met deze afruil tussen externe stabiliteit (bezuinigen om te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact) en interne stabiliteit (minder bezuinigen om werkgelegenheid en groei bevorderen). In deze tijd van groeiend populisme, neo-nationalisme en eurosceptis is het niet uit te sluiten dat politici hun oren nog meer zullen laten hangen naar de ‘stem van het volk’. Het optreden van Silvio Berlusconi tijdens de eurocrisis is in dit opzicht veelzeggend; zijn prioriteit lag volledig bij binnenlandse doelstellingen en nimmer bij stabiliteit van de EMU.

Conclusie

De eurozone is geen optimaal valutagebied. De EMU voldoet wel aan de ‘economische’ OCA-criteria (zoals internationale handel en productdiversificatie) maar niet aan de ‘politieke’ criteria (zoals budgetoverdrachten, solidariteit en supranationale beleidspreferenties). Voor economen is het daarmee een uitgemaakte zaak: de EMU vertoont structurele problemen en zal mislukken als die niet worden weggenomen. De geschiedenis leert echter dat een muntunie vrijwel nooit als OCA begint (les 1) en bovendien een eigen, zichzelf versterkende dynamiek kent (les 2). Succes hangt van meer af dan de OCA-criteria alleen,

met name het al dan niet ontbreken van politieke wil is van levensbelang (les 3).

Ruwweg lijken er twee scenario’s voor de eurozone mogelijk. Zo bestaat er de mogelijkheid dat eurolanden op enig moment de kosten van deelname aan de muntunie als onacceptabel hoog zullen ervaren en ervoor kiezen

Eurolanden belanden het komend decennium in een lage-groeival

deze te verlaten. Hoewel dit ‘jaren-dertigs scenario’ heel reëel is, valt er toch behoorlijk wat tegen in te brengen. Ten eerste kent de eurozone nu meer internationale steun en samenwerking dan tachtig jaar geleden. Die periode werd gekarakteriseerd door internationale economische vijandigheden, zoals protectionisme, handelsoorlogen, ‘beggar-thy-neighbor’-politiek en competitieve devaluaties (currency wars). Momenteel bestaan er in de eurozone veel meer mechanismen die de lasten voor lidstaten verdelen, zoals de noodfondsen en de maatregelen van het ‘sixpack’ van Van Rompuy.

Daarnaast heeft geen enkele lidstaat gezinspeeld op uittreding, ook niet op het hoogtepunt van de eurocrisis in 2011. Hoewel er momenteel (nog) geen wetenschappelijk onderzoek bestaat naar de motieven van de Zuid-Europese landen om ondanks de evidente nadelen toch in de euro te blijven, lijkt het erop dat zij de alternatieven zoals hoge inflatie, dito rentestanden en macro-economische instabiliteit bij uittreding nog erger vrezen. In dat opzicht hebben ze wat weg van Hendrik Colijn en verkeren ze misschien wel in de status quo bias van les 4. Tot slot is er nog de onvoorwaardelijke steun van de Europese beleidselite die zich uit overtuiging (les 3) of uit angst (les 4) achter de euro blijft scharen, ter-

wijl groeiend populisme die steun in de toekomst mogelijk zal aantasten (les 7).

Een tweede scenario is daarom waarschijnlijker: de euro valt niet uit elkaar maar de eurolanden belanden het komend decennium in een lage-groeival. De vraag is dan hoe de Europese beleidselite een daadwerkelijk effectieve agenda voor groei kan formuleren. Verdergaande Europese samenwerking is in dat geval onafwendbaar. Bovendien moet er dan worden nagedacht over maatregelen die de kosten van de muntunie verdelen. De 'excessive imbalance procedure', die grenzen stelt aan handelsoverschotten van surpluslanden, is een goed begin, maar in de toekomst zal het Noorden zich waarschijnlijk nog vergevingsgezinder moeten opstellen.

Daarnaast zullen de balansen van banken in de eurozone verder moeten worden gezuiverd. De ophanden zijnde bankenunie voorziet hier weliswaar in, maar vooralsnog blijft Europa achter. De Amerikanen lijken beter geleerd te hebben van de radicale maatregelen die de Roosevelt-regering in 1933 nam om de acute bankencrisis te bezweren. Dat wil zeggen: een goedkoop-geldpolitiek moet leiden tot een bewuste toename van de inflatie na een periode van deflatie. Dit proces, dat ook

wel reflatiepolitiek wordt genoemd, resulteerde al snel in een devaluatie van de dollar en bespoedigde uiteindelijk het herstel in de VS (Friedman & Schwartz, 1963; Eichengreen & Sachs, 1985).

Momenteel bevindt de eurozone zich echter in een 'Japan-scenario': een stagnerende economie gecombineerd met dalende prijzen. Een reflationaire politiek wordt inmiddels bemoeilijkt doordat de ECB-rente bijna op nul staat en daarom als instrument uitgeput is (het nulrente-probleem). Er zou daarom ook aan andere, minder conventionele maatregelen gedacht kunnen worden, zoals het optrekken van de inflatiedoelstelling van de ECB van 2% tot bijvoorbeeld 4% (Stegeman, 2014).

Het is echter evident dat een hogere inflatiedoelstelling en het redden van probleemlanden strijdig zijn met de fundamentele uitgangspunten van de EMU zoals vastgelegd in het stabiliteitspact. Vooral in Nederland en Duitsland ziet men dit niet zitten. Daarmee dient zich een beleidspolitieke impasse aan die de eurocrisis onbedoeld zal verlengen. De ironie wil nu dus dat de voorzitter van de eurogroep, Jeroen Dijsselbloem, kopje-onder dreigt te gaan in een conflict dat hijzelf als minister van Financiën mede veroorzaakt heeft.

Literatuur

- Baldwin, R. (2006), 'The euro's trade effects', *ECB Working Paper Series*.
- Baldwin, R. & Wyplosz, C. (2012), *The Economics of European Integration*, fourth edition, McGraw Hill, Maidenhead.
- Bordo, M.D. & Jonung, L. (1999), 'The Future of EMU: What does the history of Monetary Unions tell us?', *NBER Working Paper No. 7365*.
- Bordo, M.D., Markiewicz, A. & Jonung, L., (2011), 'A fiscal union for the euro: Some lessons from history', *NBER Working Paper No. 17380*.
- Crafts, N. (2014), 'What does the 1930s' experience tell us about the future of the Eurozone?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 52.
- Eichengreen, B. & Sachs, J. (1985), 'Exchange Rates and Economic Recovery in the 1930s', *Journal of Economic History*, vol. 45.
- Eichengreen, B. (1992), *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, Oxford University Press.
- Eichengreen, B. (2008), *Globalizing Capital: A history of the International Monetary System*, Princeton University Press.
- Frankel, J.A. & Rose, A.K. (1998), 'The endogeneity of the Optimum Currency Area criteria', *The Economic Journal*, Volume 108, Issue 449.
- Frankel, J.A. (2006), 'Comments on Baldwin "The euro's trade effects"', *ECB Working Paper Series*.
- Friedman, M. & Schwartz, A. (1963), *A monetary history of the United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press.
- Haas, B. de (2014), *Laat de leeuw niet in zijn hempie staan — waarom de euro ons zal opbreken*, Uitgeverij van Brug.
- Klamer, A. (2014), *De euro valt! En wat dan?*, Nieuw Amsterdam.

- Kouparitas, M.A. (2001), *Is the United States an optimum currency area? An empirical analysis of regional business cycles*, Federal Reserve bank of Chicago, WP.
- Morys, M. (2014), 'Gold Standard Lessons for the Eurozone', *Journal of Common Market Studies*, vol. 52.
- Rockoff, H. (2000), 'How long did it take the United States to become an Optimal Currency Area?', *NBER Historical Working Paper* No. 124.
- Rose, A.K. (2000), 'One money, one market: The effects of common currencies on trade', *Economic Policy*, 15 (30).
- Samuelson, W. & Zeckhauser, R. (1988), 'Status Quo Bias in Decision Making', *Journal of risk and uncertainty*, 1.
- Stegeman, H. (2014), '2 procent-inflatie doelstelling niet meer van deze tijd', *Me Judice*, 4 juni 2014.
- Straumann, T. (2010), *Fixed ideas of money: Small states and Exchange Rate Regimes in twentieth-century Europe*, Cambridge University Press.

Noten

- 1 Frits Bolkenstein in *Buitenhof*, 4 mei 2014.
- 2 De West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie omvat Benin, Burkina Faso, Ivoorkust, Guinee-Bissau, Mali, Niger, Senegal en Togo. De Economische en Monetaire Gemeenschap van Centraal-Afrika omvat de Centraal-Afrikaanse Republiek, Congo-Brazzaville, Equatoriaal-Guinea, Gabon, Kameroen en Tsjaad.
- 3 Volgens Kouparitas is de regio 'de Vlakke' (the Plains) geen OCA en is dat voor het 'Zuidoosten' en 'Zuidwesten' twijfelachtig.
- 4 Zie voor een overzicht van de literatuur over het Rose-effect: Tomáš Havránek, (2010), 'Rose effect and the euro; is the magic gone?', *Review of World Economics*, vol. 146(2), pp. 241-261.
- 5 Er bestaat nog een alternatieve hypothese die suggereert dat meer internationale handel leidt tot meer specialisatie en daardoor tot een meer asymmetrische economische structuur die gevoeliger is voor schokken. Een muntunie zou daardoor juist minder geschikt worden als valutagebied. Het testen van deze hypothese is moeilijk gebleken en heeft nog niet veel empirische steun opgeleverd.
- 6 Bordo en Jonung achten de OCA-theorie daarom ook weinig relevant: de theorie heeft geen politieke en historische dimensies en blijkt geen voorspellende waarde te hebben (Bordo & Jonung; 1999: 32).
- 7 Robert Triffin, (1960), *Gold and the Dollar Crisis: The future of convertibility*, Yale University Press, New Haven. De problematische dubbelrol van de dollar staat sindsdien bekend als het Triffin-dilemma.
- 8 De goudwisselstandaard verschild van de klassieke standaard doordat in het interbellum centrale banken naast goud ook bankbiljetten van solide goudlanden (Engeland, Verenigde Staten en Frankrijk) als internationale reserves gingen gebruiken.

Met elke bom op IS raakt de politieke oplossing verder weg

Waarom bombarderen we IS? Vanwege de mensenrechtenschendingen en de terroristische dreiging, zegt het kabinet. Volgens Bastiaan van Apeldoorn een naïeve en onjuiste gedachte. Deze nieuwe fase in de zich almaar voortslepende ‘war on terror’ zal de situatie in het Midden-Oosten alleen maar doen verslechteren. De enige uitweg is een politieke oplossing waarbij de grieven van de soennieten weggenomen worden.

BASTIAAN VAN APELDOORN

Universitair Hoofddocent Internationale Betrekkingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam en (samen met Naná de Graaff) auteur van ‘American Grand Strategy and Corporate Elite Networks. The Open Door and its Variations since the End of the Cold War’ (Routledge, te verschijnen)

Eind oktober klopte het ministerie van Defensie zichzelf op de borst met het bericht dat een Nederlandse F-16-piloot de leiding had gehad over een succesvolle bombardementsmissie in Noord-Irak van in totaal vijftien vliegtuigen (waaronder een Amerikaanse B-1 bommenwerper).¹ De oorlog tegen de Islamitische Staat (IS), die president Obama begin september aankondigde als een langdurige campagne met als einddoel vernietiging van de terreurorganisatie, is inmiddels in volle gang, en wel met een ongekend strijdlustige maar voor het overige beperkte Nederlandse militaire deelname. Maar aan welke oorlog doen wij eigenlijk mee en waarom?

In de week dat het kabinet besloot tot de inzet van F-16's, erkende Diederik Samsom dat de terrorismedreiging in Nederland nu toe zou kunnen nemen. Hij vertolkte echter het gevoel van velen toen hij daaraan toevoegde:

‘Niets doen maakt het nog erger. Dan wordt het gevaar, ook in onze straten, wellicht nog groter.’² ‘Tets’ werd dus al snel actieve deelname aan de door de VS geleide ‘coalitie van bereidwilligen’. En inderdaad heeft Nederland zich zelden zo bereidwillig getoond. Maar met de jihadisten in het vizier van de F-16's lijkt het verstand wel op nul gezet. Hoe weet de leider van de sociaal-democraten eigenlijk zo zeker dat het zonder bombarderen nog erger wordt? Of zal dit eerder een kwestie worden van dat we het met de ‘kennis van nu’ achteraf gezien toch niet zo goed wisten?

Waarom zijn de strijders van IS — waar tot de zomer bijna geen Nederlander van gehoord had — nu ineens een vijand die vernietigd dient te worden? Of zoals VVD-buitenlandwoordvoerder Han ten Broeke het uitdrukte, onkruid dat gewied moet worden.³ Hieronder beargumenteer ik dat IS geen bedreiging

vormt voor onze veiligheid en dat de terreurgroep in de regio weliswaar dood en verderf zaait, maar dat IS noch het enige noch het grootste probleem vormt. Ten tweede toon ik aan dat de oorlog tegen IS in de eerste plaats een Amerikaanse oorlog is, gevoerd vanuit Amerikaanse machtspolitieke motieven en onderdeel van wat een uitzichtloze en einde-loze 'oorlog tegen de terreur' is geworden.

Nederlandse argumenten voor deelname

Een veelgehoord argument voor de oorlog lijkt te zijn dat we toch iets moeten doen om de barbarij waar IS voor staat te stuiten. Hier lijken morele verontwaardiging en een superioriteitsgevoel voorop te staan, in die zin dat er een binaire constructie van beschaving versus barbarij aan ten grondslag ligt. Ja, we moeten meedoen aan deze oorlog want 'ze onthoofden mensen!' hoor je met enige regelmaat iemand roepen in de media. Daarbij lijkt de onthoofding van westerlingen de doorslag te geven (om niet-westerse levens maken we ons toch echt minder druk). Ook Nederlandse politici, het kabinet inclusief, bedienen zich kennelijk van de retoriek van de morele verontwaardiging over de barbaarse daden van IS. Zo zei premier Rutte in zijn toespraak voor de VN in september: 'The horrifying images of mass executions and beheadings in the region are burned into our memories', en dat zou de noodzaak onderstrepen 'to act boldly and decisively'.⁴

Maar het enkele feit dat onschuldigen onthoofd worden, is uiteraard geen grond voor het voeren van een oorlog. In Jeddah worden wekelijks mensen onthoofd, maar over deze praktijken van handelspartner en westerse bondgenoot Saoedi-Arabië horen we maar zelden. Hebben we dan echt zo'n vertrouwen in de Saoedische rechtstaat dat we er zeker van kunnen zijn dat al deze onthoofden schuldig waren (nog afgezien van de barbaarsheid van de straf zelf)? Veel van de onthoofdingsslachtoffers van het Saoedische regime zijn Aziatische dienstmeisjes, die bijvoorbeeld na jaren

van mishandeling het recht in eigen hadden hebben genomen. En is het niet eveneens een daad van barbarij als Pakistaanse kinderen in Noordwest-Waziristan door vanuit Amerikaanse drones afgevuurde 'Hellfire'-raketten aan flarden worden geschoten? Aan een ander front van de mondiale oorlog tegen de terreur begaan de door het Westen gesteunde Nigeriaanse regeringstroepen volgens Amnesty International regelmatig oorlogsmisdaden en gruweldaden in de strijd tegen de Islamitische terreurgroep Boko Haram. Maar deze 'beelden' branden niet op ons netvlies omdat we ze niet eens gezien hebben.⁵ De barbarij is overal en soms hoeven we er slechts voor in de spiegel te kijken. Niet dat het allemaal één pot nat is, of dat de moordpartijen, kruisigingen en slavernijpraktijken van IS niet onze scherpste veroordeling eisen. Maar dat maakt oorlog nog geen oplossing en 'ze onthoofden mensen' nog geen valide argument.

In Saoedi-Arabië worden wekelijks mensen onthoofd, maar daar hoor je niemand over

Misschien, zo zullen velen opwerpen, is er meer aan de hand dan alleen selectieve morele verontwaardiging en zijn de mensenrechtenschendingen van IS van een dusdanige schaal en gruwelijkheid dat zij mogelijk ingrijpen zouden rechtvaardigen. Dit humanitaire argument wordt ook door het kabinet aangevoerd in zijn Artikel 100- brief aan de Tweede Kamer. Het doel van de Nederlandse deelname aan de strijd tegen IS zou onder meer zijn: 'Het voorkomen en beëindigen van ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten door ISIS.' Hierbij wordt eveneens naar 'genocide' verwezen, die al 'hoogstwaarschijnlijk' zou hebben plaatsgevonden.⁶

Afgezien van het feit dat voor dit laatste geen bewijzen zijn, is het vooral de vraag of men via bombardementen dit geconstateerde humanitaire leed effectief kan stoppen of erger, zoals een daadwerkelijk genocide, kan voorkomen. Mogelijk was dit het geval toen de VS in augustus luchtaanvallen uitvoerden op stellingen van IS teneinde de op een berg omsingelde Yezidi's te ontzetten. Als de Amerikanen het daarbij hadden gelaten, was het humanitaire argument overtuigender geweest. Maar ook toen ging het de VS om meer. Vandaar de aankondiging van een langdurig luchttoffensief (naar verwachting tot zeker in de ambtstermijn van Obama's opvolger). Dit alles heeft echter weinig met het voorkomen van genocide te maken. Van een dergelijke dreiging is op dit moment ook geen sprake. Wel van ernstige mensenrechtenschendingen, maar die gaan ook met de bombardementen onverminderd voort.

Een bedreiging voor onze veiligheid?

Indien het helpen van volkeren in nood niet opgaat, is bombarderen dan misschien noodzakelijk vanwege de bescherming van de Nederlandse belangen en onze nationale veiligheid? Ook dit argument wordt door het kabinet aangedragen, en is tweeledig. In de eerste plaats wordt, teruggrijpend op het eerder besproken barbaarse gevaar, gerept van een algemene bedreiging voor onze beschaving, of zoals vicepremier Asscher het uitdrukte: 'ISIS heeft de ambitie om wereldwijd de aanval te openen op onze manier van leven'.⁷ Weinig meer dan holle retoriek, want hoe ziet de aanval er dan uit en hoe wordt onze manier van leven precies bedreigd?

De opstandelingen van IS zijn nog niet eens in staat aldaar een levensvatbare staat te creëren, laat staan dat het IS-leger via Turkije en de Balkan op zal rukken richting de Rijn. Het leven hier gaat gewoon door. Behalve natuurlijk als je te boek staat als radicale moslim, je onder verscherpte controle komt van de AIVD en je paspoort of kinderen ineens

zonder tussenkomst van de rechter van je afgenomen worden.

Het tweede, preciezere veiligheidsargument is dat het gevaar vooral schuilt in terugkerende Nederlandse jihadisten of anderen die zich door IS zouden laten inspireren en over zouden kunnen gaan tot het plegen van terreurdaden. Ook de Nederlandse regering voert dit argument aan. Zij stelt dat deze oorlog nodig is vanwege de 'dreiging die uitgaat van jihadisten in Syrië en Irak', opdat 'de slagkracht van ISIS [zal] worden gebroken en de ideologische aantrekkingskracht [zal] worden aangetast'.⁸ Ondertussen worden door het sturen van F-16's deze terugkerende Europese jihadisten niet tegengehouden noch weerhouden van het plegen van aanslagen op Nederlandse bodem. Nu we het 'kalifaat' tot vijand hebben verklaard, neemt de kans daarop juist toe. Hoewel het in dit verband ook goed is op te merken dat IS zelf tot op heden voor zover bekend geen enkele aanslag op westerse doelwitten heeft beraamd.

Vormt IS dan helemaal geen probleem of bedreiging, ook niet op het slagveld? Natuurlijk wel, maar we moeten dit wel plaatsen in de context van een hele regio, die al jaren door sektarisch geweld geteisterd wordt. Een conflict waar zowel de inmenging van regionale mogendheden als Saoedi-Arabië, Qatar en Turkije als de naweeën van de Amerikaanse Irakoorlog de boel alleen maar verergeren. Binnen dit complexere geheel is IS slechts één van de partijen die zich schuldig maken aan 'barbaarse' praktijken of oorlogsmisdaden.

Zoals algemeen bekend heeft Assad — die door deze interventie opnieuw steviger in het zadel wordt geholpen — nog steeds veel meer doden op zijn geweten. Maar ook de veelal sjiitische soldaten van het Iraakse leger hebben regelmatig huisgehouden onder de soennitische bevolking (waar de opkomst van IS dus weer mede een gevolg van is). En ook Koerdische strijders maken zich mogelijk schuldig aan oorlogsmisdaden.⁹ Natuurlijk is het simplistisch en gevaarlijk om alles en iedereen over één kam te scheren.

Maar het is eveneens dom en kortzichtig om er een eenduidige strijd van goed en kwaad van te maken en IS tot het absolute kwaad te verheffen. Bovenal is het belangrijk te onderkennen dat in het Irak van na Saddam de soennieten systematisch het onderspit hebben gedolven en dat IS-strijders in het huidige sektarische conflict vooral de stoottroepen zijn van een veel grotere soennitische bevolkingsgroep die voor zijn rechten strijdt. Hun achterstelling en onvrede zal met de huidige burgeroorlog alleen maar toenemen.

En boven op al dat geweld komt dus nu weer het geweld van Amerikaanse Tomahawk-kruisraketten, F-22's en een enkele Nederlandse F-16. Uiteraard vallen ook hierbij burger-slachtoffers, 'collateral damage' blijkt altijd onvermijdelijk. Zelfs als de Syrische burgers de bombardementen van Assad en de terreur van IS weten te overleven, kunnen ze slachtoffer worden van een 'verdwaalde' Amerikaanse kruisraket die 'per ongeluk' op hun huis valt. Voor Irakezen geldt hetzelfde. Obama is de vierde president op rij die Irak bombardeert. Is het land er ook maar één haar beter van geworden? Zijn vrede en stabiliteit in de regio een stap dichterbij gebracht? Is het lot van de gewoon Irakees in enige mate structureel verbeterd?

Deze vragen lijken in Den Haag niet eens gesteld te worden. In plaats daarvan leeft de regering met steun van een overgrote meerderheid in de Kamer kennelijk in de illusie dat onze deelname aan deze oorlog een bijdrage levert 'aan het de-escaleren van de situatie in de regio'. Al geeft het kabinet in dezelfde brief toe dat 'militaire inzet radicalisering en sektarische onrust op korte termijn in de hand werkt, zowel in de regio als in Nederland'.¹⁰ Terwijl er in diezelfde brief geen enkele reden gegeven wordt waarom het op de lange termijn wel goed zal uitpakken. Die reden is er dan ook niet. Integendeel, als we de oorlog bekijken in het licht van de grotere oorlog waarvan hij deel uitmaakt, namelijk die tegen terreur, wordt helder dat een langetermijnvisie in het geheel ontbreekt.

Alweer een Amerikaanse oorlog

Al doen er (op papier) nog zoveel landen mee aan deze coalitie, duidelijk is dat deze langdurige militaire campagne in de eerste plaats een Amerikaanse aangelegenheid is: geïnitieerd door de VS, geleid door een Amerikaans 'command and control center' in Qatar en voor het overgrote gedeelte uitgevoerd door de Amerikaanse luchtmacht en 'Special Forces'. Uiteraard zijn de Nederlandse verantwoordelijke bewindslieden zich hier terdege van bewust. Vicepremier Lodewijk Asscher liet tijdens de persconferentie over de Nederlandse deelname aan deze nieuwe oorlog in het Midden-Oosten weten: 'We staan aan de kant van de Amerikanen.'¹¹ Nederland is slechts een kleine onderaannemer. Een Amerikaanse oorlog wordt uiteraard vanuit Amerikaanse motieven gevoerd. Dus in welke oorlogsstrategie laten wij ons meezuigen?

Met de nieuwe campagne tegen IS voegt Obama een nieuw hoofdstuk toe aan wat nu, dertien jaar na elf september, een eindeloze oorlog tegen de terreur is geworden. Alhoewel Obama eerder aankondigde dat de war on terror toch een keer moest eindigen, is die opzet dus faliekant mislukt.¹² Eigenlijk hoeft dat ook helemaal niet te verbazen want ondanks Obama's oprechte intenties om te leren van het mislukte militaire avonturisme van zijn voorganger, is het idee dat hij een non-interventionist zou zijn vooral een Republikeinse mythe. Als we terugkijken op de afgelopen zes jaar zien we niet alleen dat Obama vanaf het begin een oorlogspresident is geweest, maar ook dat zijn buitenlandbeleid zich in algemene zin kenmerkt door het militarisme van zijn voorgangers.

Hoewel de winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede de troepen in Irak eind 2011 volledig terugtrok, verdrievoudigde hij het aantal troepen in Afghanistan. Terwijl die inmiddels jammerlijk mislukte 'counterinsurgency' weer werd afgebouwd, breidde Obama de drone-oorlog uit van Pakistan naar Jemen en Somalië – wat we kunnen beschouwen als de 'war on

terror 2.0' na de eerste versie van Bush. Obama haalde de 'counterterrorism'-operaties in beide laatste landen in zijn speech aan als successen die model zouden moeten staan voor de nieuwe campagne tegen IS.¹³ Wie Obama's maatstaf van succes wil begrijpen zou in die betreffende landen eens een kijkje moeten nemen: de oorlog met onbemande vliegtuigjes heeft inmiddels al geleid tot duizenden doden (waaronder vele burgers) en een nieuwe voedingsbodem (alsof we die nog nodig hadden) voor terrorisme gecreëerd.¹⁴ En nu laat Obama zich dus, ondanks zijn kritiek op de Irakoorlog destijds als een 'dumb war' en ondanks zijn herhaalde wens om het hoofdstuk af te sluiten, toch weer terugzuigen in datzelfde Iraakse moeras.

Wat ons hierbij het meest zou moeten verontrusten is dat de gevolgen van de eerdere Irakoorlog – te weten het ontstane machtsvacuüm dat werd ingenomen door groepen als

De Amerikanen zijn in dertien jaar geen steek verder gekomen

IS – als rechtvaardiging gebruikt worden voor het voeren van een nieuwe oorlog in het Midden-Oosten, de 'war on terror 3.0'. Het Amerikaanse buitenlandbeleid komt dus elke keer als een boemerang terug, door de CIA treffend 'blowback' genoemd. Overal waar het terrorisme succesvol bestreden wordt, steekt het elders weer de kop op. De 'long war', die de neoconservatieven destijds al aankondigden, is dus niets anders dan een selffulfilling prophecy.

Ook de nieuwe strijd tegen IS zal weer een eigen blowback generen. Zeker is dat het plan om IS te vernietigen een gebed zonder end zal blijken. De belofte om Al-Qaida te vernietigen en de taliban te verslaan is evenmin ingelost.

Sterker nog, de Amerikanen zijn volgens hun eigen juridische onderbouwing in dertien jaar nog geen steek verder gekomen: IS moet namelijk als dezelfde vijand worden beschouwd en is voor een gedeelte zelfs voortgekomen uit Al-Qaida. De huidige strategie biedt helaas geen enkel uitzicht op verbetering. De terreur van IS of van andere soennitische groepen zal zich, zoals Al-Qaida eerder deed in Pakistan, het Arabisch schiereiland, de Hoorn van Afrika, Irak en Syrië, verspreiden of transformeren.

Na een aantal weken bombarderen is nu al duidelijk dat de campagne ook militair gezien weinig succesvol is. En dat was ook te voorspellen. Sterker nog: de Amerikanen zelf, ook bij monde van Obama, hebben keer op keer gezegd dat de luchtmacht alleen het leger van IS niet effectief kon bestrijden en dat grondtroepen daarom nodig zullen zijn. De VS willen die echter zelf niet leveren. Dus worden wapens geleverd aan lokale 'proxy's' als de Koerden in Noord-Syrië.

Een slimme strategie? Nee, een buitengewoon slecht plan. Of de beelden van door IS buitgemaakte kisten met Amerikaanse wapens bestemd voor de Koerden nu authentiek zijn of niet, de geschiedenis leert dat wapens keer op keer in de 'verkeerde' handen vallen of dat de ontvangers zich later tegen je keren. Zulke leveranties verbreden en verlengen de conflicten bovendien eerder dan dat ze de vrede dichterbij brengen. Zo hebben de taliban de afgelopen jaren de Amerikanen vaak effectief bestreden met wapens die nog geleverd werden door Bush senior in de strijd tegen de Russen, en rijdt IS rond in hypermoderne Humvees die zijn buitgemaakt op het Iraakse leger.

Behalve aan de Koerden leveren de VS nu ook wapens aan andere gewapende Syrische oppositiegroepen. Tegelijkertijd bombarderen ze echter weer andere tegenstanders van Assad. Los van de vraag wie nu eigenlijk precies gesteund worden en waarom, is het gevaar dus levensgroot dat het niet bij één of een paar incidenten zal blijven. Veel van het wa-

pentuig dat nu gedropt wordt, zal of in de handen van IS vallen of uiteindelijk weer door anderen tegen de VS gebruikt worden. Zo zouden andere soennitische strijders mogelijk het idee kunnen opvatten dat Obama de kant van de sjiieten heeft gekozen. Hoe dan ook, het kruitvat van het Midden-Oosten nog verder vol stoppen met wapens, zal niet tot de door het Nederlandse kabinet gewenste de-escalatie leiden.

Hoewel Obama zich voorlopig niet lijkt te willen branden aan een echt grondoffensief, is het niet uit te sluiten dat dit er sluipenderwijs toch van komt als het steunen van proxy's inderdaad niet blijkt te werken. Het is vrijwel

Het Midden-Oosten volstoppen met wapens is geen oplossing

zeker dat inzet van grondtroepen – ook vanuit Amerikaans perspectief – op een enorme catastrofe zal uitlopen en dat het de burgers van Irak of Syrië in elk geval niet zal helpen. Ondanks de lessen van Bush heeft Obama de grondoorlog in Afghanistan behoorlijk opgevoerd (tot honderdduizend troepen). Maar na dertien jaar, vele duizenden doden en meer dan 1500 miljard dollar zijn de taliban nog steeds niet verslagen en trekt Obama zich nu grotendeels terug.

De 130.000 Amerikaanse soldaten in Irak waren rond 2006 evenmin in staat de uitbraak van een nog bloederigere burgeroorlog te voorkomen. Door massieve inzet van een landmacht met honderdduizenden manschappen zou je theoretisch oorlog kunnen voeren tot de laatste strijder van IS. Afgezien van de enorme kosten in geld en vooral in mensenlevens zal elke keer blijken dat zodra de laatste IS-militant 'vernietigd' is er weer een nieuwe strijder zijn plaats inneemt: ofwel uit naam

van de Islamitische Staat ofwel ter verdediging van de soennieten. Wat de Amerikanen counterinsurgency (gepraktiseerd in zowel Vietnam als in Afghanistan) noemen, levert juist altijd weer brandstof op voor de insurgency en zal de opstandelingen moreel en getalsmatig eerder versterken.

Obama is zich bewust van deze beperkingen van zijn militaire strategie en ook van de eerdergenoemde risico's van blowback. Waarom dan toch deze oorlog? Wat hier in een notendop tot uitdrukking komt, zijn de dilemma's van het Amerikaanse imperium. Natuurlijk kan Obama het boemerangeffect voorkomen door te kiezen voor non-interventisme en zich terug te trekken uit het Midden-Oosten. Dit betekent wel het opgeven van de illusie dat de VS stabiliteit in het Midden-Oosten kunnen brengen. Op zich moet dit niet heel moeilijk zijn, aangezien de situatie na elke militaire interventie alleen maar verslechterd is.

Het betekent echter tevens afscheid van Amerika's mondiale hegemonie. IS is niet zo zeer een bedreiging voor de Amerikaanse veiligheid als wel voor de strategische belangen als leider en hoeder van de liberale wereldorde in het Midden-Oosten. IS vormt een directe bedreiging voor het olierijke Koerdistan: het enige relatief succesvolle gebied in het huidige Irak en een belangrijke bestemming van westerse investeringen.

Een nog groter belang is de status en geloofwaardigheid van de VS als leidende supermacht. Niets doen of terugtrekken is geen optie, want dan geef je feitelijk je claim tot mondiaal leiderschap op. Niet voor niets een thema waar Obama op hamerde in de toespraak waarin hij de Amerikaanse oorlogsstrategie ontvouwde.¹⁵ En dus is hij, zijn eerdere beloften het tijdperk van oorlog te beëindigen ten spijt, weer aan een nieuwe uitzichtloze oorlog begonnen. Het was verstandig geweest als Den Haag zich eerst verdiept had in de machtspolitieke logica achter deze oorlog. Met de lessen van de failliete westerse interventiepolitiek in het achterhoofd was men wellicht tot een andere keuze gekomen.

Wat kunnen we dan wel doen?

De situatie voor velen in de regio is ellendig en uitzichtloos. Inmiddels moge duidelijk zijn dat sektarisch geweld en de onderliggende geopolitieke rivaliteit tussen het soennitische en sjiiitische machtsblok geen militaire oplossing kent en dat de Amerikaanse war on terror inderdaad een heilloze oorlog is waar Nederland geen deel van uit zou moeten willen maken. Maar wat kunnen we dan wel doen? Zijn er alternatieven?

Uiteindelijk is een nuchtere blik geboden. De mogelijkheden van buiten de regio om de burgeroorlogen in Syrië en Irak na zoveel jaren van verwoesting te beëindigen en in enige mate te stabiliseren zijn beperkt. Het is daarom al een hele stap vooruit als we ophouden de zaken erger te maken en onderkennen dat er alleen een politieke oplossing is. Op bescheiden schaal zou Nederland – wellicht in Europees verband – daaraan bij kunnen dragen.

Allereerst kan Nederland het geld dat nu wordt gespendeerd aan de F-16's, gebruiken voor royelere humanitaire hulp zoals het op-

vangen van de vele miljoenen ontheemden in de regio. Ten tweede moet de politieke druk op Bagdad tot het maximale worden opgevoerd. Behalve een vergelijk tussen de verschillende bevolkingsgroepen zal er in Irak een regering van nationale eenheid moeten komen waar ruimschoots plek is voor de zich terecht gekrenkt voelende soennieten.

De strijdende partijen in Syrië zullen eveneens opnieuw rond de tafel gebracht moeten komen. Als de grootmachten van deze wereld (de VS, China, Rusland) zich samen met de EU hiervoor zouden inspannen, hoeft dat niet perse onmogelijk te zijn. Duurzame vrede is ook onder de gunstigste omstandigheden nog heel ver. Waar Samsom denkt dat een interventie de situatie verbetert, durf ik te stellen dat met elke bom de broodnodige politieke oplossing verder uit beeld raakt. We kunnen natuurlijk blind blijven voor de gevolgen en de achteruitkijkspiegel van de geschiedenis consequent negeren, maar wie olie op het vuur gooit, moet niet verbaasd opkijken als de brand verder uitslaat.

Noten

- Zie www.defensie.nl/actueel/nieuws/2014/10/27/nederlandse-vlieger-leidt-luchtaanval-op-isis.
- Uitzending van *Nieuwsuur* van 24 september, 2014: <http://nieuwsuur.nl/video/702391-nederlandse-fi6s-naar-irak.html>.
- Uitzending *Pauw*, 23 september 2014: <http://pauwvara.nl/media/321003>.
- Toespraak van minister-president Rutte in de Algemene Vergadering van de VN Toespraak, 26 september, 2014, www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/mark-rutte/toespraken/2014/09/26/toespraak-minister-president-rutte-in-de-algemene-vergadering-van-de-verenigde-naties.html.
- Maar zie www.amnesty.org/en/news/nigeria-gruesome-football-implicates-military-war-crimes-2014-08-05.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Brief van het kabinet aan de Tweede Kamer over het besluit om een Nederlandse bijdrage te leveren aan de strijd tegen ISIS*, 24 september, www.rijksoverheid.nl/documenten-publicaties/kamerstukken/2014/09/24/artikel-100-brief-deelneming-aan-internationale-strijd-tegen-isis.html.
- Joost de Vries (2014). 'Wat gaat het Nederlandse leger doen in Irak?', *de Volkskrant*, 25 september, www.volkskrant.nl/dossier-kabinet-rutte-ii/wat-gaat-het-nederlandse-leger-doen-in-irak~a3754611/
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief van het kabinet*.
- <http://nos.nl/artikel/713552-koerden-executeren-issstrijders.html>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief van het kabinet*.
- Joost de Vries, 'Wat gaat het Nederlandse leger doen in Irak?'
- Barack Obama (2013). 'Remarks at National Defense University', May 23, *The American Presidency Project*, www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=103625.
- Barack Obama (2014). 'Address to the Nation on United States Strategy to Combat the Islamic State of Iraq and the Levant Terrorist Organization (ISIL)', September 10, *The Ame-*

rican Presidency Project, www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=107266.

14 Zie de data verzameld door

Bureau of Investigative Journalism, www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones.

15 Obama, Address to the Nation on United States Strategy to Combat the Islamic State.

Een arbeidsbestel voor alle werkende Nederlanders

Het kabinet springt in de bres voor het vaste contract en wil daarom de wildgroei aan flex- en zzp-contracten een halt toeroepen. Sympathiek, maar volkomen uit de tijd, want de afname van het percentage vaste contracten is niet meer te stoppen. Asscher zou er verstandig aan doen te luisteren naar de Baliegroep en de AWWN, die allebei de flexwerkers en zzp'ers in het arbeidsbestel willen opnemen.

► **Leni Beukema, Ivo Kuijpers & Kick van der Pol**, *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland*, Baliegroep, Amsterdam 2014

► **AWVN**, *Nieuw sociaal beleid voor Nederland. Een verantwoorde weg naar groei*, AWWN, Den Haag 2014

PAUL F. VAN DER HEIJDEN

Hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden

Het tegeltje met de tekst 'Alles woelt om verandering', veel gebruikt in de jaren zestig maar oorspronkelijk afkomstig uit Psalmen, kan weer afgestoft worden. De eenentwintigste eeuw brengt een nieuwe (r)evolutie. De robotisering, informatisering, globalisering, flexibilisering en individualisering woelen tezamen met de nieuwe technologieën en de netwerksamenleving de oude akkers om. Het door vakbonden en sociaal-democraten bevochten arbeidsbestel, gepokt en gemazeld in de Nederlandse overlegpolder na de Tweede Wereldoorlog, is aan een nieuwe fase toe. Hoe gaat dat eruitzien? En waarom?

De spil van het twintigste-eeuwse arbeidsbestel is het vaste arbeidscontract. Werkne-

mers sluiten met hun werkgever een arbeidscontract voor onbepaalde tijd en blijven op basis daarvan en de voor hen geldende cao een leven lang voor hun baas werken. Alles geregeld: loon plus regelmatige verhoging, doorbetaalde vakantie, vakantiegeld, doorbetaling tijdens ziekte, verlof bij zwangerschap en bevalling, zeker van AOW en pensioen, loongerelateerde uitkering bij arbeidsongeschiktheid of werkloosheid wegens reorganisatie. In de jaren tachtig van de vorige eeuw had tegen de 90% van de werkenden zo'n soort overeenkomst. Heb je niet zo'n contract, dan val je bijna overal buiten.

De feiten zijn inmiddels danig veranderd. Baanzekerheid is vervangen door werkzeker-



Paul F. van der Heijden

heid, nog maar weinigen zullen tot aan hun pensioen bij dezelfde baas werken. Velen 'hoppen' of worden 'gehopt' van werk naar werk of naar een andere baas.

Starters op de arbeidsmarkt krijgen eerst jarenlang een flexcontract, en daaropvolgend dikwijls geen vast contract. Veel jongeren kiezen voor zelfstandigheid, beginnen een eigen onderneming of zijn zzp'er. Ook wegens reorganisaties ontslagen ouderen, overigens een heel heterogene groep, voorzien in hun bestaan als zzp'er. Hun aantal nadert het miljoen. Het aandeel van de werkende bevolking met een vast arbeidscontract is teruggelopen naar 65% en daalt nog steeds. Uitzendbureaus zijn de grootste werkgevers in ons land. Grote bedrijven als Philips, Hoogovens (dat nu Tata Steel heet), Akzo etc., waar eertijds honderdduizenden mensen werkten, zijn gesplitst, gekrompen en geslonken. Veel productie is naar lagelonenlanden gebracht.

Grote afname van het aantal vaste contracten, grote toename van de flexcontracten en opdrachtcontracten (zzp'ers) — dat is het feitelijke beeld. En het is niet een tijdelijke kwestie vanwege de crisis, maar een al lang geleden ingezette, niet meer te stoppen trend. Zoals meestal bij dit soort ontwikkelingen is er niet één oorzaak aan te wijzen, maar is het een multicausaal verschijnsel.

Gewezen wordt bijvoorbeeld op een economische oorzaak, gelegen in de hoge bruto arbeidskosten voor een werkgever, met name in het midden- en kleinbedrijf, de motor van de werkgelegenheid. En een hiermee verbonden oorzaak: de wig tussen brutokosten voor de werkgever en netto-inkomsten voor de werknemer is te groot geworden. Niet alleen werkgevers vinden dat het aannemen van vast personeel te duur is, ook werknemers vinden dat ze door hoge belastingen en verplichte pensioenbijdragen te weinig van hun brutoloon overhouden. Velen geven daarom de voorkeur aan het zzp-schap, dat fiscaal gunstiger is.

Naast economische zijn er ook sociaal-culturele oorzaken: individualisering en flexibilitei-

sering zijn deel gaan uitmaken van de dominante cultuur, daarbij sterk beïnvloed door de technologische mogelijkheden en internet.

'Kurieren am Symptom'

Over deze veranderingen zijn de afgelopen tijd vele studies en rapporten verschenen, en die van de SER en WRR staan nog op stapel. Dat is begrijpelijk en nodig, want de geschetste ontwikkelingen raken het hart van ons arbeidsbestel, en daarmee van onze samenleving. Omdat het de kern betreft en niet een randverschijnsel, raakt de discussie dikwijls verhit. Het gaat immers om de onderliggende waarden van ons bestel. Er zijn verschillende beleidsopties: welke keuzes maken we en waarop zijn die gebaseerd?

Het kabinet lost de structurele problemen van het arbeidsbestel niet op

Het kabinet met minister Asscher voorop maakt de keuze om flexwerk terug te dringen en meer vaste banen te bevorderen. Het arbeidsrecht is hiertoe aangepast in de nieuwe Wet Werk en Zekerheid (WWZ), die op 1 juli 2015 in werking treedt. Na drie flexcontracten of twee jaar werken heeft een werknemer recht op een vast dienstverband. Om ook voor werkgevers aanvaardbaar te zijn, wordt het ontslagrecht gewijzigd, waardoor ontslag goedkoper wordt en sneller gaat. Ook de WW wordt aangepast zodat snel ander werk zoeken nog meer wordt bevorderd. Over deze wijzigingen bestaat overeenstemming in de polder, er is een sociaal akkoord tussen kabinet, werkgevers en vakbonden over gesloten.

Of dit gaat werken weet niemand, het wordt door velen op goede gronden betwij-

Paul F. van der Heijden

feld. Werkgevers zullen flexwerkers nu na drie contracten ontslaan, het ontslagrecht is nog steeds ingewikkeld en kostbaar (anders dan nu kun je straks veel meer in beroep), en aan de hoge arbeidskosten wordt niks gedaan.

Maar het kabinet gaat verder op de ingezette lijn in de discussie over een nieuw belastingstelsel: het zzp-schap moet fiscaal minder aantrekkelijk worden gemaakt, zelfstandigenaftrek moet verdwijnen of verminderd. Al die zzp'ers leveren de schatkist minder op dan wanneer zij werknemers zouden zijn, en het vaste contract blijft het ideaal. De Duitsers noemen dergelijke beleidsopties 'kurieren am Symptom'. Het gaat voorbij aan de kern: de structurele problemen van het arbeidsbestel en de oorzaken daarvan.

'Des Pudels Kern'

In de studie die de Baliegroep dit jaar publiceerde onder de titel *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland*, wordt wel recht gedaan aan de structurele veranderingen in de samenleving. De groep bepleit een nieuw paradigma voor arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid, uitgaande van de toenemende differentiatie in de totale groep werkenden van ongeveer acht miljoen mensen. Die mensen moeten zelf de ruimte krijgen om te kiezen voor verschillende soorten zekerheid en bijbehorende risicoprofielen. Een ruime collectiviteit blijft evenwel nodig, juist ook voor de outsiders op de arbeidsmarkt. Er moet naar een nieuwe balans worden gezocht, die tegelijkertijd redelijke basisgaranties op bestaanszekerheid biedt en recht doet aan individualiteit en pluriformiteit. Dit evenwicht kan worden gevonden als de ideeën over de toekomst van arbeid worden verbonden met perspectieven op andere levensdoelgebieden zoals onderwijs, zorg en wonen.

De Baliegroep gaat voor de nieuwe balans uit van twee grondvormen van nieuwe verbintenissen: een basisvoorziening voor inkomen die voor alle burgers geldt, en collectieve rege-

lingen met maximale individuele keuzemogelijkheden die alleen voor werkenden gelden. Maar dan ook alle werkenden, ongeacht of zij een vast of los arbeidscontract hebben, dan wel als zzp'er werken.

Hiermee raakt de Baliegroep 'des Pudels Kern': niet meer het vaste arbeidscontract is de basis van het bestel, maar alle werkenden passen in het bestel, onafhankelijk van de juridische basis.

Eenzelfde benadering is te vinden in het rapport *Nieuw sociaal beleid voor Nederland. Een verantwoorde weg naar groei* van de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN). Ook hier wordt gezocht naar een nieuwe, verantwoorde mix van collectiviteit en individuele verantwoordelijkheid. AAVN bepleit een uniforme basisregeling voor sociale zekerheid voor alle werkenden, ook weer onafhankelijk van status als flex, vast of zzp'er. Met daarbij een uniforme en verplichte basispensioenregeling voor alle werkenden, boven op de AOW. Verder worden voorstellen gedaan over opleiding en ontwikkeling van alle werkenden en voor de invoering van dienstencheques.

Zowel de Baliegroep als de AAVN baseert haar voorstellen op een fundamenteel ander uitgangspunt dan het kabinet tot nu toe heeft laten zien. Terwijl het kabinet blijft uitgaan van het bestaande bestel met als kern een vast arbeidscontract, erkennen zij dat de 21ste eeuw al een tijdje op weg is en om fundamentele veranderingen vraagt.

Bevinselen van sociale rechtsvorming

De problematiek raakt de bevinselen van sociale rechtsvorming. Arbeidsrecht en sociale zekerheid zijn in de 20ste eeuw gebouwd op een aantal paradigmatische pijlers of basiswaarden. In een preadvies aan de Nederlandse Juristenvereniging uit 2001, onder de titel *'De Waarde(n) van het sociaal recht'*, hebben Frits Noordam en ik deze basiswaarden benoemd en beschreven. Wij onderscheidden zes uitdrukkingsvormen van sociale rechtvaar-

Paul F. van der Heijden

digheid: eigen verantwoordelijkheid, bestaanszekerheid, bescherming, solidariteit, non-discriminatie en participatie.

Het gaat hier om enigszins abstracte begrippen die nadere invulling behoeven. Die invulling kan per tijdsgewricht variëren. Eigen verantwoordelijkheid en bestaanszekerheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het arbeidsbestel moet draaien om iedereen die werkt, ongeacht de juridische basis

den. Uitgangspunt is dat ieder individu verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen bestaan: hij moet zorgen voor inkomen, een dak boven zijn hoofd en bescherming tegen ziekte en ouderdom. Maar er zijn ook anderen die hier een rol toekomt, zoals het gezin, de familie, de werkgever, opdrachtgevers en de overheid. Er bestaat geen vaste, tijdloze sleutel voor de rolverdeling tussen deze spelers als het gaat om eigen verantwoordelijkheid en bestaanszekerheid. De verdeling is afhankelijk van maatschappelijke en politieke opvattingen en machtsverhoudingen.

Maatschappelijk gezien is de verantwoordelijkheid van het individu voor zijn bestaanszekerheid de laatste decennia toegenomen, ten nadele van het collectief. Niettemin is de verantwoordelijkheid van de overheid voor bestaanszekerheid nog steeds groot. Denk bijvoorbeeld aan de miljarden die jaarlijks aan sociale zekerheid en gezondheid worden uitgegeven.

De vraag hoe in de moderne verzorgingsstaat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu en overheid eruit zou kunnen zien, krijgt aandacht in de Rotterdamse oratie van Kees Schuyt op de J.A.A. Van Doorn-leer-

stoel, getiteld *Noden en wensen* (EUR 2013). Uitgangspunt is het essentiële onderscheid tussen noden en wensen, als gemaakt door Rawls: '[T]he notion of needs which are distinct from aspirations and desires'. De overheid is er voor de noden; de groep waarin iemand werkt en het individu zijn er voor de wensen. Een mooi voorbeeld hiervan op beleidsniveau is de drieslag bij pensioen: de AOW als basis voor iedereen, daarop het bedrijfspensioen voor deelnemers in het collectieve fonds en daarop weer de vrijwillige verzekeringen en polissen als kersen op de taart.

Bescherming van economisch zwakkere werknemers tegen economisch sterkere werkgevers is de kern van het arbeidsrecht. 'Arbeidsrecht ist Schutzrecht', zeggen de Duitsers beeldend. Daarom is er bescherming tegen onredelijk ontslag, onveilige arbeidsomstandigheden en draconische arbeidstijden. Solidariteit heeft vorm gekregen via de vorming van vakbonden, die via het afsluiten van cao's opkomen voor het collectief van de werknemers. Non-discriminatie en participatie (medezeggenschap) zijn zelfs in onze grondwet opgenomen.

Naar mijn mening kunnen deze basiswaarden nog steeds dienen als grondslag van het denken over de inrichting van het arbeidsbestel. Zij zijn ook de grondslag van de Europese verzorgingsstaten, zoals die in de twintigste eeuw zijn gegroeid. De discussie gaat niet zozeer over deze waarden, die nog op brede steun kunnen rekenen. Het gaat veeleer over de nadere invullingsvraag: wie vallen onder enige beschermingsregel, wie moet eraan meebetalen en wat is het niveau van de bescherming?

Zo zijn bijvoorbeeld bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen of zelfstandige medisch specialisten of advocaten in theorie zzp'er, maar is het de vraag in hoeverre zij collectief beschermd hoeven te worden tegen risico's als ontslag, ziekte, werkloosheid en ouderdom. De jonge starter of de zzp'er die net geswitcht is van een vaste baan naar het

Paul F. van der Heijden

zzp-bestaan, zal daar wel weer behoefte aan hebben. Het niveau van bescherming kan ook verschillen en kan weer afhankelijk zijn van de bijdrage die zij er zelf aan leveren.

Nieuw arbeidsbestel

Brede erkenning dat een nieuw arbeidsbestel hoogst noodzakelijk is, lijkt mij daarom essentieel. Beide hier besproken studies geven een goede aanzet hiertoe, en het is jammer dat bijvoorbeeld de FNV al snel na de publicatie van het AWWN-rapport met een negatieve reactie kwam. Deze defensieve houding is wel begrijpelijk, want als de 'doelgroep' van het arbeidsbestel wordt veranderd van werkne-

mers naar werkenden, zal de 'koek' voor de werknemers wel eens kleiner kunnen worden. Als er meer eters komen worden de uit te delen stukjes bij een eerlijke verdeling immers kleiner.

Maar de samenleving is geen statisch geheel. Veranderingen zijn van alle tijden en vragen om regelmatige aanpassing van gegroeide systemen. Aan zo'n verandering zijn we nu toe. Het arbeidsbestel moet draaien om iedereen die werkt, ongeacht de juridische basis. Het gaat in de 21ste eeuw om de arbeidsverhouding, en niet zozeer om het type (arbeids)contract dat daaraan ten grondslag ligt. De nieuwe kern van het nieuwe arbeidsbestel heet dan ook: de arbeidsverhouding.

Interventie

Franse malheur treft ons allemaal

Door **Hendrik Noten**

Bestuurskundige en student Frans in Parijs

Het is een politieke en economische puinhoop in Frankrijk. In Nederland wist men dat allang — we zijn nou eenmaal goed in het aanwijzen van andermans zwakten — maar de Fransen zijn er nu zelf ook achter. Wanneer *Le Monde* zich hardop afvraagt of de Republiek de zieke man van Europa is geworden, mogen de alarmbellen gerust gaan rinkelen: tsaar Nicolaas I omschreef het Ottomaanse Rijk op dezelfde wijze en nog geen twintig jaar later was het afgelopen.

Le Monde heeft gelijk. De problemen zijn talrijk. Op politiek vlak heeft president Hollande al lange tijd geleden zijn populariteit verloren. In een poging iets te redden voerde hij meerdere wisselingen in zijn kabinet door. De Parti Socialiste (PS) kent van oudsher twee flanken; sociaal-democraten zijn bekend met het probleem. In de meest recente stoelendans heeft 'le Chef d'État' een aantal klassieke socialistische geloosd in een poging in zijn ploeg meer bereidheid voor de Duitse koers te krijgen. Als gevolg daarvan worden de conflicten en tegenstellingen tussen beiden kampen steeds groter en is een implosie van de PS op dit moment een reële dreiging. Aan de andere kant van het spectrum is het plaatje niet fraai-er: bij de rechts-conservatieve UMP gaan twee kandidaten met een strafblad het tegen elkaar opnemen voor de komende presidentsverkiezingen. Marine Le Pen en haar Front National blijven als lachende derde achter.

Economisch kampt het land met evenveel malaise: verlies aan concurrentievermogen, terugvallende investeringen, de-industrialisatie, machtige vakbonden met weinig verstand, een blijvend hoge werkloosheid én — daar is

hij dan — een structureel begrotingstekort boven de gouden grens van 3%.

De president bevindt zich in een ingewikkelde spagaat. Al zwalkend probeert hij te laveren tussen Brussel en de Fransen. Tussen begrotingsdiscipline en een gekrenkt volk. Tot op heden leidt die strategie tot ontevredenheid in beide kampen. Dat is niet geheel terecht, want Hollande werkt wel degelijk aan broodnodige hervormingen om de economie weer aan te zwengelen.

Helaas beweegt hij te traag. Het land zal namelijk steeds meer gaan lijden onder problemen die op Europees niveau spelen, vraagstukken die niets te maken hebben met op hol geslagen vakbondsmensen of frauderende politici.

Toen de boel eind 2008 in elkaar klapte, stapten we van stimuleren al gauw over op bezuinigen. Er is eindeloos gedebatteerd, men was boos, maar uiteindelijk werden de marsorders van Mutti Merkel gewoon uitgevoerd. Vijf jaar verder is de situatie vrij makkelijk te omschrijven: de werkloosheid blijft overal hoog, een volgende recessie staat voor de deur en deflatie dreigt als een mistbank langzaam over Europa te trekken. Mogen we eindelijk concluderen dat menig politicus het niet heeft begrepen?

De zwakke broeders van dit moment — zoals Frankrijk, Italië, Griekenland — zullen het klappen van de zweep als eerste voelen. Maar degene die denkt dat de Hollandse dijken wel stand zullen houden tegen deze enorme vraagstukken, is een naïeve dromer. Onze sociaaleconomische problemen zijn niet voorbij, ze staan pas op het punt om te beginnen.

Loonmatiging, afbouw van sociale voorzieningen en een hyper-flexibiliserende arbeidsmarkt. Aan alle kanten is de afgelopen jaren geprobeerd de Europese economieën gezon-

Interventie

der en concurrerder te maken door de kosten (lees: op arbeid) naar beneden te brengen. Met averechts effect: het afbrokkelen van binnenlandse vraag en uiteindelijk deflatie.

Nederland staat er structureel beter voor dan de Fransen, maar gaat onder dezelfde problematiek lijden. Verhuld door flexibilisering en een aantrekkende wereldeconomie zijn we fundamentele vraagstukken uit het oog verloren. Loonmatiging en bezuinigingen hebben geleid tot hogere winsten, maar wat is het nut wanneer dat geld niet in de samenleving terecht komt? De bakker verkoopt geen brood aan exportcijfers. Ondertussen blijft dat andere punt dat wél zo belangrijk is voor ontwikkeling – investeringen – ver achter. In plaats van de weg beter te maken, betalen we de

chauffeur minder. In plaats van energie efficiënter te maken gaat de gieterij dicht. In plaats van arbeid productiever te maken, maken we het goedkoper.

Europa moet op zoek naar nieuwe antwoorden, maar is nu te bang om het te proberen. Meer of minder bezuinigen, het debat zal wel weer beginnen en blijft even hol als teleurstellend. Het is tijd voor Europese leiders om zich tot de inwoners te wenden, excuses te maken – het IMF is alvast begonnen – en aan de slag te gaan met dat waar ze voor worden betaald: het oplossen van collectieve vraagstukken. Lukt dit niet, dan zet de deflatie door en drijven we een nieuwe recessie in, dan treft de Franse malheur ons allemaal en is Le Pen over drie jaar president.

Decentraliseren op z'n Deens

Door **Annemarieke Nierop**

Medewerker Wiardi Beckman Stichting

In de discussie over de decentralisatie van taken naar de gemeenten wordt nogal eens verwezen naar Denemarken. Nergens ter wereld zijn zoveel verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau belegd als daar. En nergens zeggen mensen zo gelukkig te zijn en waarderen ze hun verzorgingsstaat zozeer als in Denemarken. Veertig jaar geleden deden de Denen wat wij nu op het punt staan te gaan doen: ze hevelde een groot aantal taken voor de zorg en arbeidsmarkt over van het Rijk naar de gemeenten. Zeven jaar geleden kwam daar nog een verschuiving bij: onder andere de verantwoordelijkheid voor het onderwijs ging van de provincies naar de gemeenten, en tegelijk werden veel gemeenten samengevoegd: van 271 naar 98, met een gemiddelde grootte

van 55.000 inwoners. Alle reden dus om de casus-Denemarken nader te bestuderen. Begin november reisde een kleine delegatie van de WBS en het Centrum voor Lokaal Bestuur af naar Kopenhagen.

Anders dan bij ons bepalen de Deense gemeenten niet alleen waar zij hun budget aan besteden, ook de belastingheffing loopt in Denemarken grotendeels via de gemeenten. Nog een belangrijk verschil: Denemarken kent nauwelijks marktwerking in de publieke sector. Ziekenhuizen worden gefinancierd vanuit het collectief, net als revalidatiecentra, verpleeghuizen en het onderwijs (ook dat voor volwassenen).

De Deense burgemeesters zijn sinds de laatste hervorming een stuk machtiger geworden, en de gemeentelijke politiek is in rap tempo geprofessionaliseerd. Sommigen zijn daar lyrisch over, zoals Jacob Torfing, hoogleraar aan Roskilde University, die onderzoek doet

naar de innovatieve democratische krachten die met de gemeentelijke herindelingen zijn vrijgekomen. Doordat gemeenten zijn samen-gevoegd en een groter gebied bestrijken, zijn ze gedwongen veel beter na te denken over hun democratische legitimiteit. Niet alle burgers worden meer gekend, en omdat men toch iedereen wil bereiken moeten gemeenten meer hun best doen, met allerlei democratische vernieuwingen tot gevolg. Ambtenaren zijn ook steeds hoger opgeleid.

Maar of burgers hierdoor werkelijk meer bij de lokale politiek betrokken worden? Lennart Damsbo-Anderson, parlementslid voor de Socialdemokraterne, meent dat de schaalvergroting van de gemeenten politici juist op grotere afstand van de burgers heeft gezet. In de afgelegen gebieden, vooral in het noordwesten van het land, zijn dorpen in versneld tempo leeggelopen doordat het lokale bestuur uit de gehuchten verdween, en kleine scholen en ziekenhuizen in groten getale werden gesloten. De lokale politicus is voor deze burgers ver weg komen te staan, letterlijk.

Net als in Nederland ging de Deense hervorming hand in hand met een ideologische herijking: de Denen namen afscheid van de oude, passieve verzorgingsstaat en gingen streven naar een inclusieve samenleving. Zo min mogelijk ouderen in verzorgingshuizen, maar mensen zolang mogelijk thuis laten wonen. Zo kort mogelijke ziekenhuisopnames en zoveel mogelijk thuis of in revalidatiecentra in de gemeenten zelf revalideren. Minder psychiatrische instellingen en meer begeleiding aan huis. Van burgers wordt verwacht dat ze zoveel mogelijk zelf doen én meer voor elkaar doen – dat klinkt bekend.

Passend onderwijs is in Denemarken al sinds 2007 de norm. Waar voor die tijd 10% van de kinderen in het speciaal onderwijs les kreeg, is het streven dat nu nog maar 4% te laten zijn. Kinderen die niet goed mee kunnen komen omdat ze bijvoorbeeld een zeer laag IQ of gedragsstoornissen hebben, of omdat ze

autistisch zijn, krijgen in groepjes op hun eigen school een aantal uur apart onderwijs, en volgen de rest van de lessen gewoon in de klas. Scholen krijgen hiervoor in de meeste gemeenten veel hulp van hbo-geschoolde maatschappelijk werkers, die ook in de jeugdzorg werken. Als dat nodig is, worden ook de ouders betrokken.

Nederland en Denemarken zijn niet zonder meer te vergelijken. De Deense verzorgingsstaat is wezenlijk anders ingericht dan de Nederlandse, en ook is het land groter en dunner bevolkt. Maar een paar lessen zijn wel te trekken: met het ingevoerde passend onderwijs is bijvoorbeeld niet iedereen blij. Leraren klagen over de hoge werkdruk en grote klassen, leerlingen in het speciaal onderwijs moeten ver reizen om naar school te komen, en kinderen die voorheen in het speciaal onderwijs beland zouden zijn, lopen geregeld vast op de reguliere scholen. Als ze dan op dertienjarige leeftijd alsnog naar het speciaal onderwijs moeten, voelt dat als mislukken, en zijn hun problemen vaak vele malen groter en moeilijker op te lossen. Er is aanzienlijk meer schooluitval dan voorheen. Ook is er veel expertise verdwenen, doordat deze versnipperd is geraakt over de 98 gemeenten. Met heel specifieke pedagogische vragen weten docenten vaak niet waar ze heen moeten; hun oude netwerk is verdwenen. Het behouden of opnieuw vormgeven van de kennisinfrastructuur tussen verschillende scholen en instellingen blijkt minder simpel dan gedacht.

Ook de Deense gemeenten hebben de afgelopen recessiejaren flink moeten bezuinigen. Bij een inclusieve samenleving hoort een publieke ruimte waar mensen elkaar kunnen tegenkomen, maar het beschikbare budget ging vaak op aan urgentere kwesties, zoals het wegwerken van wachtlijsten voor zorg. Veel bibliotheken sloten de afgelopen jaren de deuren, en ook op parken wordt bezuinigd.

Grofweg zou je kunnen zeggen dat het gros van de Denen beter af is met het huidige sys-

Interventie

teem. Het is efficiënter en kosten zijn beter beheersbaar dan voorheen, en meer mensen doen 'mee' in de gewone maatschappij. De keerzijde is dat outsiders het zwaarder hebben gekregen: psychiatrisch patiënten die uit de instellingen verhuisden 'de maatschappij in', belandden vaak toch op straat; in dunbevolkte gebieden liggen verlaten huizen er vervallen bij en ook in Denemarken is een inclusieve arbeidsmarkt nog een utopie.

De sociaal-democraten doen er goed aan scherp voor ogen te houden wat voor een verzorgingsstaat zij wensen — dat geldt voor zo-

wel de Denen als de Nederlanders. Al was het maar omdat veel kiezers de verzorgingsstaat nog steeds met de sociaal-democratie verbinden. Deense burgers vinden in elk geval dat de politiek ingewikkelder is geworden nu de gemeenten groter zijn. Ze hebben minder vertrouwen in de politiek en zijn minder tevreden met de taken die de gemeente uitvoert en met de democratie. Daar staat tegenover dat bij de laatste Deense gemeenteraadsverkiezingen de opkomst wel jaloersmakend hoog was, nog hoger dan gebruikelijk: 72%.

De gemiste afslag van Bos

Door **Willem Minderhout**

Lid PvdA-Statenvructie in Zuid-Holland en docent bestuurskunde en overheidsmanagement aan de Haagse Hogeschool

Thijs Niemantsverdriet beschrijft in *De Vechtpartij* de aanloop naar de verkiezingen in 2006 als een cruciale periode in de recente geschiedenis van de PvdA. Aangezien de SP na die verkiezingen definitief doorbrak als serieuze electorale concurrent, noemt de journalist de PvdA-uitslag 'erger dan de nederlaag van 2002'. De auteur wijt dat verlies onder meer aan de onduidelijke opstelling die Wouter Bos innam ten opzichte van samenwerking met SP en GroenLinks. Onder invloed van de schimmige 'Mercuriusgroep' wilde Bos tot kort voor de verkiezingen niets weten van linkse samenwerking — en zeker niet met de SP. Toen hij om vijf voor twaalf alsnog van gedachte veranderde, leidde dat tot het 'symbolische kopje koffie' met Marijnissen en Halsema. Te laat een nietszeggend gebaar: geen wonder dat het door de media werd weggezet als een lachertje.

Had het ook anders kunnen lopen? Ik denk het wel. Waar Niemantsverdriet helaas geen aandacht aan besteedt, is het initiatief *Een Ander Nederland* van parlementariërs van PvdA, SP en GroenLinks. Door de overeenkomsten tussen de partijen te zoeken wilde men een gezamenlijke vuist maken tegen het uitgesproken rechtse beleid van Balkenende. Ik zat er als medewerker van initiatiefnemer Adri Duivesteijn bovenop. Adri, Staf Depla en Diederik Samsom vormden samen met de senatoren Leo Platvoet, Jos van der Lans (beiden GroenLinks), Tiny Cox en Ronald van Raak (beiden SP) de 'kerngroep'. Een Ander Nederland organiseerde een reeks goedbezochte bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten bleek dat de politieke verschillen overbrugbaar waren en — misschien nog belangrijker — dat ook op het persoonlijke vlak de wil tot samenwerking aanwezig was.

Een Ander Nederland kon, zo was de overtuiging van deze harde kern, de opmaat vormen tot linkse machtsvorming. De omstandigheden waren ernaar: alle drie de partijen zaten in de oppositie. Daarnaast leek het niet onre-

delijk om te denken dat samenwerking in de aanloop naar de volgende verkiezingen zou kunnen leiden tot een links machtsblok waar men bij de kabinetsformatie niet omheen kon. Nu valt er op de haalbaarheid meteen wel wat af te dingen. Zo bestond de GroenLinks-delegatie voornamelijk uit opposanten tegen de 'D66-light'-koers van Halsema en hield Wouter Bos zich verre van het initiatief.

En toch was er volgens mij veel mogelijk geweest als Bos zich meer betrokken had getoond bij dit initiatief. De SP – zo was mijn indruk – zag op dat moment samenwerking met de PvdA als enige weg naar regeringsdeelname. *Een Ander Nederland* was voor hen dan ook een uitgelezen kans om dit te realiseren. We weten allemaal hoe het afgelopen is. Duivesteijn vertrok vlak voor de verkiezingen naar Almere, Bos kreeg een electorale opdoffer en de aangeslagen PvdA vormde vervolgens een kabinet met CDA en CU. De buitengesloten SP'ers voelden zich verraden en het veelbelovende initiatief stierf een stille dood.

Het grootste gevolg van deze gemiste afslag is dat de SP nu bij het zoeken naar coalitiepartners juist met een grote boog om de PvdA lijkt heen te gaan. De strategie dat de socialisten alleen in het kielzog van de PvdA aan het bestuur zullen deelnemen, heeft men

verlaten. Menige gemeente en provincie kent nu een bestuur met SP, maar zonder sociaal-democraten. Tekenend is Amsterdam, waar Laurens Ivens, mijn counterpart namens de SP binnen *Een Ander Nederland*, zijn partij met opvallend gemak een PvdA-loze coalitie binnenvoerde.

Is het nu te laat om deze strategische misstap te herstellen? Je zou zeggen van niet. Als de VVD de SP al als een mogelijke coalitiepartner ziet, dan moet de weerzin tegen de SP die bij sommige PvdA'ers leeft, toch als achterhaald beschouwd worden. Bovendien is er bij Van Ojik veel meer mogelijk dan destijds bij Halsema. Tegelijkertijd is de politieke werkelijkheid wel fundamenteel veranderd. De PvdA kan de SP nu alleen nog als volwaardige partner tegemoet treden en niet langer als het kleine afhankelijke broertje.

De noodzaak is allerminst verdwenen. Toen ik dit stuk vooraf aan Adri Duivesteijn liet lezen, reageerde hij: 'Ook nu ben ik ervan overtuigd, dat alleen progressieve machtsvorming nog in staat is tot het afdwingen van een fundamenteel ander beleid. Dus niet met een "progressieve" inbreng in een hoofdzakelijk rechts kabinet om verdere schade te voorkomen. Links zal moeten samenwerken, wil zij in dit tijdsgewricht nog een tegenmacht zijn.'

De volgende halte

Een denktank van studenten aan de Radboud Universiteit Nijmegen boog zich over de kloof tussen laag- en hoogopgeleiden. Twee van hen schreven er een literair essay over.

MICKEY STEIJAERT & TJERK EKEN

Deelnemers aan de studenten-denktank 'Diplomademocratie' van het honoursprogramma aan de Radboud Universiteit Nijmegen

De busreis met lijn 10 vanaf Nijmegen CS naar halte Erasmusgebouw is kort en verloopt meestal voorspoedig. Vandaag is het echter bijzonder druk op de Nijmeegse wegen, en de bus zit overvol. Bij Heyendaal remt de bus af. Ik zie iedereen in de bus opschrikken: daar komen ze. Als eerste stapt Johnny (spreek uit: zjonnie) in. Vandaag heeft hij zijn hooliganpetje met de klep op halftwee staan, met de capuchon van zijn sweater er nog eens overheen. Het regent niet. Na Johnny stapt Anita de bus binnen, luid kakelend met een vriendin door haar met nepdiamantjes ingelegde Sony. Ze heeft het over de opening van de Primark, of zoiets, ik kan haar plat Groesbeeks dialect niet heel goed verstaan. Wie er daarna binnenstapt zie ik niet; Johnny staat naast me en kijkt me aan met een blik die het midden houdt tussen brutaliteit en domheid.

'Ook goedemorgen', zeg ik, en ik schuif op. Johnny gaat naast me zitten, zijn benen zo wijd dat ik de mijne tegen het raam aan moet drukken. 'Einsicht ist der erste Schritt zur Besserung.' Het Duitse gezegde schiet door mijn hoofd. Het ligt voor de hand dat we alleen iets kunnen veranderen wanneer we ons daar ook van bewust zijn. Als wij dus vinden dat er een maatschappelijk probleem in Nederland is, dan is het belangrijk dat we hier een bewust-

zijn voor scheppen. En dat probleem is er. 'Beseft je wel dat wij jou niet mogen?' vraag ik aan Johnny. Geen reactie. Ik vraag het nog eens. 'Heb je door dat ik jou niet zou moeten mogen?' Hij grijpt onder zijn capuchon, haalt zijn koptelefoon van zijn oren en laat deze op zijn schouders rusten. 'Wat?'

'Een paar jaar geleden brachten politiek filosoof Mark Bovens en politicoloog Anchrit Wille het boek *Diplomademocratie* uit. Ooit van gehoord? Vast niet. Zij betogen hierin dat, hoewel politieke ambten vrijwel de enige functies in Nederland zijn waar je geen papieren voor nodig hebt, dit in Nederland niet het geval is. Ons land wordt bestuurd door de mensen met de hoogste diploma's, door mensen zoals ik. Zo worden alle formele en informele politieke arena's gedomineerd door hoogopgeleiden. Denk maar eens aan het kabinet, of aan in-spraakavonden.'

'Cultuurhistoricus van Reybrouck schrijft in zijn manifest *Pleidooi voor populisme* uit 2011 over een groeiende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden. Volgens hem bracht de verzuiling vroeger laagopgeleiden in contact met hoge cultuur. Cultuureducatie werd gezien als de kerntaak van elke zuil, met volksverheffing als ultiem doel. Door de opkomst van het cultuurrelativisme eind vorige eeuw is dit stre-

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

ven verloren gegaan. Een vervelende bijkomstigheid hiervan is natuurlijk dat hoog- en laagopgeleiden elkaar niet meer tegenkomen, zoals jij en ik nu bij uitzondering wel doen. De zuilen hadden eigen organisaties zoals jeugdbewegingen, vrijetijdswegingen en vakbonden, waar hoog en laag elkaar in levenden lijve ontmoetten. Nu zit de maatschappij met een scherpe tweedeling. Ik ben een hoogopgeleide kosmopoliet die vertrouwensvol naar de toekomst kijkt. Jij bent een wantrouwend, cynisch en xenofob aanhanger van de populistische partijen.'

Ik heb geen idee waarom ik dit doe. Johnny heeft zijn koptelefoon toch alweer opgezet. Maar ik weet van geen ophouden. Het verhaal van diplomademocratie is een verhaal van maatschappelijk belang. Inmiddels draait Anita haar in panterlegging gewurde achterwerk op het klapstoeltje dat bestemd is voor gehandicapten. Haar gezicht, zo zie ik nu, is gestuukt met een dikke laag foundation. Ik buig me over de reling voor de stoel in haar richting.

'Bovens en Wille zoeken de oplossing voor de diplomademocratie in politieke hervormingen. Ook andere voorstellen, zoals die van oud-Kamervoorzitter Gerdi Verbeet, die ervoor pleitte dat meer laagopgeleiden in de Tweede Kamer zouden moeten zitten, richten zich vooral op veranderingen in en rond Den Haag. De vraag is of hier daadwerkelijk het probleem zijn oorsprong en eventuele oplossing vindt. Zijn wij niet totaal verschillend? Het is toch geen probleem dat in Den Haag kan worden opgelost? Reikt het niet veel verder — namelijk tot in de wortels van onze samenleving — en moet daar niet naar een oplossing worden gezocht? Wat vind jij, Anita?'

Anita frons haar getatoeëerde wenkbrauwen, waarbij een stofwolk van foundation loskomt van haar voorhoofd. 'Anita? Tegen wie heb jij het? Ik heet Priscilla hoor.'

Ik ben verrast. 'Sorry, je ziet er laagopgeleid uit dus ik nam aan dat je Anita heette. Oké, misschien ga ik te snel. Je bent het wellicht

niet met me eens dat er überhaupt sprake is van een probleem. Immers, het verschil tussen hoge en lage cultuur is zo oud als Methusalem. Net als het verschil tussen hoog- en laagopgeleiden. We zouden juist kunnen concluderen dat het ons eindelijk is gelukt om Plato's ideaal van bestuur door de verstandigen te bereiken. Niets mis mee, laten zo. Juist als universitair student zou ik deze ontwikkeling moeten toejuichen. En jij ook, want wij weten beter hoe we jou kunnen besturen dan jijzelf. Ik weet bijvoorbeeld dat het voor Johnny beter zou zijn die muziek uit te zetten, want dat ding staat veel te hard. Zo heeft hij binnen de kortste keren tinnitus aurium.'

Cultureel kapitaal bepaalt tegenwoordig de sociale klasse

Ik stoot Johnny aan en gebaar dat hij zijn koptelefoon af moet zetten. Johnny zit al enige tijd argwanend het gesprek met zijn ogen te volgen. 'Hij staat al uit man, wat jij zegt is bullshit, waar de f*ck bemoei je je mee? Beter doe je gewoon normaal en laat je ons gewoon es. Waarom praat je al die dure woorden? Je weet best dat wij die niet begrijpen. Doe eens normaal man!' 'Exactement!' roep ik uit, 'Wij spreken een taal die jullie helemaal niet begrijpen. Dat is precies waar Foucault het over heeft in zijn discours-theorie. Ik en mijn vrienden, de hoogopgeleiden, praten in veel verfijndere taal dan jij en Anita.'

'Daarmee sluit Foucault eigenlijk aan op Bourdieu, een andere Franse socioloog. In *La distinction* stelt hij dat smaak en stijl in onze moderne samenleving belangrijke markeringen zijn van sociale klasse. Cultureel kapitaal vormt tegenwoordig het distinctiemechanisme, in plaats van je banksaldo of bezit. Het

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

probleem met cultureel kapitaal is alleen dat het, net als financieel kapitaal, overdraagbaar is. Volgens Bourdieu gebruikt de hogere klasse bewust of onbewust strategieën om haar klaspositie te behouden. Waar dit vroeger eenvoudig met een titel of geld kon, is nu het cultureel kapitaal belangrijk.

‘Ouders uit Oud-Zuid in Amsterdam, de Kwakkenberg in Nijmegen en andere elitewijken voeden hun kinderen op met de normen en waarden die passen bij de elite. Wij hebben cultureel kapitaal — jullie niet. Denk aan het

spreeken met twee woorden en beschaafde tafelmanieren, maar ook aan vaardigheden die de schoolcarrière gemakkelijker maken. Om over een gezonde afkeer jegens jullie maar te zwijgen. Dankzij ons cultureel kapitaal mogen we jullie niet.’

Het belooft een lastige kluit te worden om Johnny bij de discussie te betrekken. Hij lijkt meer interesse te hebben in zijn gesprekspartner op WhatsApp dan in Bourdieus briljante theorieën betreffende distinctiemechanismen. Anita, daarentegen, kijkt me met grote

Toelichting bij literair essay

‘Maar het is toch gewoon logisch dat hoogopgeleiden het voor het zeggen hebben in een land! Politiek en bestuur zijn toch veel te ingewikkeld voor mensen zonder opleiding? Dan krijg je van dat domme kortetermijnbeleid.’ De student geschiedenis keek uitdagend om zich heen. ‘Zullen we dan niet gewoon meteen het algemeen kiesrecht afschaffen? Dat alleen afgestudeerden mogen stemmen!’ hapte de studente culturele antropologie verbeten toe. ‘Nou ja, als studenten dan tenminste ook nog mogen stemmen’, grapte de student cognitieve kunstmatige intelligentie. De rechtenstudent viel de aspirant-historicus bij: ‘We willen toch ook dat goedgeschoolde rechters recht spreken? Of willen we juryrechtspraak zoals in de Verenigde Staten?’

Het ging er tijdens de donderdagavonden in het Erasmusgebouw van de Radboud Universiteit Nijmegen vaak geanimeerd aan toe. De colleges vonden plaats in het kader van de Radboud Honours Academy waarin getalenteerde en extra gemotiveerde studenten de mogelijkheid hebben om naast hun reguliere onderwijs deel te nemen aan een interdisciplinair honoursprogramma. Hiervan is de denktank, waarin studenten vanuit hun eigen expertise een hedendaags maatschappelijk probleem bestuderen, een onderdeel.

De vermeende tegenstelling of zelfs kloof tussen lager en hoger opgeleiden is zo’n maatschappelijk probleem. In verschillende studies is naar voren gekomen dat er op tal van terreinen steeds grotere verschillen bestaan tussen groepen Nederlanders. Opleiding is daarbij vaak een belangrijk onderscheidend kenmerk. Laagopgeleiden verdienen niet alleen minder, ze leven ook ongezonder, consumeren andere media, geven hun kinderen andere voornamen, hebben een andere smaak op tal van gebieden en houden er dikwijls andere politieke opvattingen op na. Maar is die tegenstelling echt zo sterk als dikwijls wordt verondersteld? Als deze al bestaat, is zij dan dermate problematisch dat er ook wat aan moet worden gedaan? En zo ja, wat zou er dan aan gedaan kunnen worden?

Een prachtig thema kortom voor een denktank van 25 bollebozen die bezig zijn om zich binnen hun academische opleiding verder te onderscheiden. Ooit opgericht als emancipatie-universiteit voor de katholieken en later bekend als de ‘kritiese volksuni-

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

ogen aan, opzichtig smakkend met haar kauwgom. De muffige geur van namaakaardbei waait me tegemoet. Ik vraag me af of Anita echt geïnteresseerd is in de verhalen die ik vertel of dat ze het graag eens met een intellectueel wil proberen. Ik besluit maar van het eerste uit te gaan.

‘Wauw, jij bent echt f*cking slim volgens mij’, zegt ze. ‘Hoe weet jij al die dingen dan?’ Ik glimlach. ‘Ach, het is niets. Op de universiteit heb je een speciaal programma, het twee jaar durende honoursprogramma, speciaal voor

excellente studenten zoals ik. Als honoursstudent volg ik een college over diplomademocratie. Met twaalf uitblinkende studenten doen wij uitvoerig literatuuronderzoek naar de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden en hebben wij een aantal professionals uit het werkveld geïnterviewd. Dat allemaal in opdracht van de wetenschappelijke bureaus van het CDA en de PvdA.’

‘Honours’, ‘excellent’, ‘uitblinkend’. Ik zie dat de woorden indruk maken op Anita. ‘Maar laat ik teruggaan naar waar ik gebleven was.

versiteit’, is Nijmegen de aangewezen plek voor zulk denkwerk. De wetenschappelijke bureaus van de twee traditionele volkspartijen, de PvdA en het CDA, waren bereid de denktank te ondersteunen.

Verschillende deskundigen werden uitgenodigd om over deze vermeende kloof te spreken. Electoraal geograaf Josse de Voogd beschreef de verschillen tussen de wijken met de bakfiets en die met de rolluiken; hoogleraar bestuurskunde Mark Bovens gaf een college over de problemen rondom de diplomademocratie; socioloog Peter Achterberg vertelde over het gebroken huwelijk tussen arbeiders en schoolmeesters in de sociaal-democratie; politicologe Monique Leyenaar besprak de mogelijkheden en beperkingen van meer directe democratie en burgerjury; en socioloog Merijn Oudenampsen waarschuwde de groep voor een te kritiekloos meegaan in het discours rond ‘de kloof’.

Dankzij de gastcolleges, de discussies en de geraadpleegde literatuur ontstond gaandeweg een wat scherper beeld van een hele serie verschillen en fricties, zonder dat nu zonneklaar werd hoe problematisch deze verschillen en fricties precies zijn. Het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bleken op hetzelfde probleem te stuiten in hun rapport met de vragende titel *Gescheiden werelden?*

Bij het nadenken over eventuele oplossingen was de denktank zich dan ook bewust dat sommige middelen zwaarder kunnen zijn dan de niet eens onomstotelijk vastgestelde kwaal. Om die reden werden politieke paardenmiddelen als opkomsdplicht, loting of een quotum van lager opgeleiden afgewezen. Een subgroep koos er uiteindelijk voor om veel van de observaties en twijfels te verwerken in een fictief verhaal. Met de input van andere studenten, ieder vanuit zijn eigen specifieke studierichting, schreven Tjerk Eken en Mickey Steijaert een illustratief en bij vlagen pijnlijk verhaal over de ontmoeting van twee werelden.

Koen Vossen

Begeleider Radboud Honours Academy, historicus & auteur van *‘Rondom Wilders’*

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

Waarom is er sprake van een probleem als wij niet met elkaar om kunnen gaan? Ik zal je vertellen wat wij denken. Neem bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Wacht!

Ik wend me tot Johnny. In een opwelling besluit ik hem weer in het gesprek te betrekken. 'Heb jij een bijbaantje?'

Hij veert op: 'Ja, schoonmaker en vakkenvuller bij de Appie. Wat dan?' Ik vraag door. 'Hoe heet de algemeen directeur van de Albert Heijn? En wat is de naam van de ceo van Ahold, de multinational waar Albert Heijn toe behoort?' Johnny haalt zijn schouders op. 'Weet ik het.'

Ik knik, een minzame glimlach met moeite onderdrukkend.

'Precies, zo gaat dat in een machinebureaucratie. De verschillende lagen van de organisatie hebben nauwelijks contact met elkaar. Jij weet welke taken je moet uitvoeren, maar je hebt geen idee hoe de complete organisatie eruitziet. Je bent een radertje in de machine die Ahold heet, Johnny.'

'Ik heet Glenn', reageert Johnny vlak. Ik ga verder. 'Johnny, zo'n verschil in arbeidsmarktpositie heeft natuurlijk ook invloed op je inkomen. Terwijl ik over dertig jaar als bijzonder hoogleraar twee keer modaal verdien, zul jij met je monteursdiploma amper boven het minimumloon uitkomen.' Het lijkt me beter om Johnny's beledigde blik te negeren. 'Met jouw lage inkomen kun je je natuurlijk niet veel meer veroorloven dan sociale huur of een betaalbare koopwoning, een rijtjeshuis in Arnhem-Zuidoost bijvoorbeeld. Dat terwijl ik een leuk negentiende-eeuws pand in Bottendaal of Nijmegen-Oost kan betrekken. Fijn: dan hoeft ik jou en Anita ook niet meer op straat tegen te komen. Zien jullie waar ik heen wil?' Johnny en Anita zwijgen.

'Probeer de kloof in ogenschouw te nemen als je vergelijkt op welke manier we zijn opgegroeid. Al vanaf groep acht worden wij van elkaar gescheiden. Met Cito 550 nam ik de afdeling gymnasium/universiteit, terwijl jullie het moesten zien te redden tussen de andere troebele geesten. En dan te bedenken dat de leef-

tijdsgenoten waar je mee omgaat, de peer-group, zo'n grote invloed hebben op je normen en waarden! Het is niet gek dat er dan een groot verschil ontstaat, toch?'

'Wij hebben als denktank bijvoorbeeld gekeken naar verschillen in opvattingen over de rechtspraak. Anita, zeg eens, wat vind jij van de rechtspraak in Nederland? Vind jij dat de rechters het goed doen?'

Anita haalt haar schouders op. 'Nou, meestal denk ik wel van: is dat alles? Dat je echt een moord hebt gepleegd en dat je dan echt al na vijf jaar ofzo al vrij komt, dan heb ik echt wel zoiets van: Tjezus. Dat is echt stom toch?' Johnny knikt heftig. 'Zo'n verkrachter of pedo moet gewoon een kogel door z'n kop krijgen.'

'Dat vind ik niet', zeg ik stellig. 'Maar ik heb dan ook veel meer institutioneel vertrouwen dan jullie.' Anita's pupillen verwijden zich en een zacht kreuntje ontsnapt uit haar rode mond. 'Da's ook weer een kloof!' Klopt helemaal. 'Wij geleerde mensen hebben een groot vertrouwen in instituties, omdat we de processen die erachter schuil gaan begrijpen. Jullie zijn echter afhankelijk van voorlichting en media, en die geven vaak een negatief beeld van de gang van zaken.'

'In de rechtsgeleerdheid speelt de punitiviteitskloof een belangrijke rol. Deze vertrouwenskloof is het verschil in hoogte van straffen die door de Nederlandse bevolking worden opgelegd, en de hoogte van straffen die rechters opleggen. Hoogopgeleiden vinden over het algemeen dat er lagere gevangenisstraffen moeten worden opgelegd dan laagopgeleiden. De punitiviteitskloof wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van het vertrouwen in de rechtspraak. Rechtspraak is een van de drie staatsmachten en is doordrenkt van de hoogopgeleiden. Er kunnen bij het functioneren van de rechtspraak vraagtekens worden geplaatst als deze minder vertrouwen geniet bij laagopgeleiden.'

'Het belangrijkste wat achter deze kloven schuilt is dat ze worden gereproduceerd. Volgens Bourdieu zullen laagopgeleide ouders hun kinderen minder stimuleren om door te

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

leren omdat zij ook geen hoger onderwijs gevolgd hebben. Lager onderwijs is korter, waardoor jongeren sneller op de arbeidsmarkt geraken en een vast inkomen vergaren. Door de langere duur, bijkomende kosten en grotere kans op uitval is hoger onderwijs een groter financieel risico dan lager onderwijs. Met de hedendaagse onzekere banenmarkt zijn een vaste baan en economische zekerheid een deugd. Daarnaast beschikken hoogopgeleide ouders over betere financiële middelen om hun kinderen te ondersteunen tijdens de studie.'

'Ik ben of word zoveel rijker dan jullie. Niet alleen in geld, maar ook in kennis en cultuur. Het komt erop neer dat ik veel meer cultureel kapitaal aan mijn kinderen zal willen en kunnen doorgeven dan jullie, waardoor de kloof tussen onze soorten steeds groter zal worden. Nu kunnen we nog samen in de bus zitten, maar zal dit in de nabije toekomst ook het geval blijven? Nu al zie je dat de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden in bijvoorbeeld het onderwijs toeneemt. Straks zijn er in Nederland twee volledig langs elkaar heen levende groepen volledig. Zeg eens, hoe vaak maken jullie mee dat een beschaafde hoogopgeleide als ik zomaar tegen jullie begint te praten?'

Johnny en Anita kijken elkaar aan.

'Ik weet niet', stamelt Anita. 'Af en toe wel als ik word versierd in een kroeg door zo'n bal ofzo. Maar dan gaan we meestal alleen een beetje tongen en niet echt praten.' Dan komt Johnny met een nuttige bijdrage aan de conversatie. 'Ja joh, zo'n vroegere maat van mij, van de basisschool, die heeft ook vwo gedaan enzo, die studeert nu ook bedrijfscommunicering. Maar man, die gast was vroeger vet relaxed en is nu ook zo'n dikke bal. Ze zijn echt allemaal hetzelfde man, al die studenten op de universiteit.'

'Zie je?' Triomfantelijk leun ik achterover. 'Jullie hebben geen contact met mensen zoals ik, en ik niet met jullie. Tenzij ik tegen jullie begin te praten in de bus, ogenschijnlijk zonder goede reden. Vertel me eens, Johnny. Hoe komt het dat de vriend waar je net over sprak

zo is geworden? Waarom zijn jullie zo uit elkaar gegroeid?' Johnny denkt even na voordat hij antwoordt. 'Ja weetje, hij had gewoon van die dikke nerd-vrienden. Die gasten voelden zich echt te f*cking goed, dus ja, nu voelt hij zich ook te goed voor mij.' Ik knik hem bemoeidigend toe. 'Oké, en sinds wanneer ging hij met die vrienden van hem om?'

'Ja, toen hij naar vwo ging tussen alle nerds.' Ik roep het uit: 'Dus daar gaat iets mis! Voor het vwo kon je wel met hem omgaan,

Wie *De Telegraaf* leest, heeft een vertekend beeld van de werkelijkheid

maar daarna ineens niet meer. Bizar, niet-waar? Wat nou als het vwo helemaal niet zou bestaan? Dat je allemaal in één grote klas samen zat? Zouden jullie dan ook zo uit elkaar groeien? Wat denk jij, Anita?' Ze schrikt op. 'Maar, dat kan niet toch? Want bij hullie is alles echt veel moeilijker als bij ons.'

'Dan laat je leerlingen toch gewoon kiezen welke vakken ze op welk niveau doen?' werp ik tegen. 'Vakken waarbij je niet op niveau hoeft te onderscheiden, zoals gym, levensbeschouwing en Nederlands – wat betreft spelling en grammatica – kun je op de middelbare school gewoon met z'n allen volgen.'

Johnny is sceptisch. 'Hoe zit het dan met de taal? Ik bedoel, als ik een politiek programma zie zoals *De Wereld Draait Door* snap ik er de ballen van. Ik denk dat ik die gemeenschappelijke vakken ook niet zou kunnen volgen.'

'Maak van taal geen grens!' Omstanders, wier bestemming duidelijk halte Erasmusgebouw betreft, blijken mee te luisteren en knikken instemmend. Ik krijg preekaspiraties.

'Wij, de hoogopgeleiden, moeten ook ons best doen om jullie te bereiken. Zolang we steeds maar ons eigen discours blijven gebruik-

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

ken, wordt het voor jullie lastig om aan te haken en ons niveau te begrijpen. We moeten ons bewust zijn van de dynamiek van taal, en dat het vinden van een middenweg tussen onze taalgemeenschappen essentieel is. Dan kunnen jullie tenminste ook *DWDD* kijken, en luisteren naar de o zo breed geïnteresseerde Matthijs van Nieuwkerk.'

Dan voel ik een tik op mijn schouder. Ik draai me om. Achter ons zit een rechtenstudent. Tenminste, ik ga ervan uit dat hij rechten studeert: hij draagt een smetteloos zwart pak en in zijn strak gekamde vette haar pronkt een kaarsrechte scheiding. Als hij begint te spreken, weet ik het zeker: het is een rechtenstudent, een Pleitbezorger. 'Hé, jij daar. Je had het net over het vertrouwen in de rechtspraak en de punitiviteitskloof. Nou, ik geloof niet dat deze twee PROLETEN (hij legt overdreven veel nadruk op het woord proleten, pleiten gaat deze student blijkbaar goed af) ook maar enig vertrouwen in instituties hebben, laat staan in de rechtspraak. Zelf heb ik ook weinig vertrouwen. Weinig vertrouwen in het feit dat de punitiviteitskloof gedicht kan worden, welteverstaan!'

Op dat moment klinkt er een doffe knal en de bus stopt abrupt. Fietsers stappen af en werpen boze blikken op de buschauffeur. Ik realiseer me dat onze bus op de gevaarlijkste rotonde van Nijmegen — pal voor het Erasmusgebouw — een fietser heeft aangereiden.

Johnny kijkt Anita aan. 'Wat gebeurt hier allemaal? Wat is dit voor een busrit? Godver, de halte is echt honderd meter verder en nu komen we verdomme nog te laat. Straks moeten we de sporthallen met z'n tweeën gaan schoonmaken.'

Ik draai me van de Pleitbezorger naar Johnny en Anita. 'Interessant, toch? Wat denken jullie? Is de punitiviteitskloof inderdaad niet te dichten?' De Pleitbezorger maakt wat vreemde handgebaren en neemt brutaal het woord. 'Laagopgeleiden worden negatief gelouterd door pulpmedia als *Hart van Nederland* en *WNL*, die alle criminelen en verdachten in een kwaad daglicht stellen. Kranten, *De Telegraaf*

voorop, berichten veelal negatief over de rechtspraak.

Het aantal artikelen over rechtspraak is de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen. De grote hoeveelheid negatieve berichten werkt in de hand dat de rechtspraak wordt gezien als een instituut dat louter slecht functioneert. Stukken op internet en televisie zijn echter nog negatiever. Zij geven een korter en nog ongenuanceerder beeld van de werkelijkheid. De serie *De Rechtbank* en krantenrubrieken doen tenminste uitgebreid verslag van een rechtszaak, net als de rubriek *De Uitspraak* in het *NRC* en *Rechtspraak*. Naast de verrijking aan informatie wordt ook duidelijk uitgelegd hoe bijvoorbeeld een rechter tot zijn oordeel komt. Als jullie plebs nu eens fatsoenlijke media zouden consumeren, dan zou er helemaal geen probleem zijn.'

'Wacht eens even', onderbreek ik het betoog van de Pleitbezorger. 'Laat eerst hen eens het woord voeren voor je jouw hoogopgeleide visie uiteenzet. Wie weet hebben ze zelf een interessant inzicht in deze kwestie.' Anita neemt het woord. 'Weet je? Die moeilijke media enzo, dat is echt niet nodig voor mij. Als nou gewoon een beetje de leuke televisie en websites ons gewoon eens goed uitleggen hoe het zit, nouja, dan hebben we al die moeilijke dingen niet nodig joh.'

'Inderdaad', vervolgt Johnny, 'laat ons gewoon onze programma's kijken, maar zorg dan gewoon dat ze de zaak ook van de andere kant laten zien. Zo ontstaat er een middenweg, wat ook een goed idee was bij de taalgemeenschappen.'

Ik kijk naar de Pleitbezorger, die halve woorden stamelt en handbewegingen maakt maar geen duidelijk weerwoord heeft. 'Wel, dit pleit lijkt me beslecht.' Johnny en Anita glunderen van trots, en zelf krijg ik steeds meer het gevoel dat het ons gaat lukken. Ik heb twee laagopgeleiden al zover gekregen dat ze de kloof herkennen en het vertrouwen hebben dat ze deze zelf kunnen dichten.

'Laten we nog eens verder kijken', stel ik voor. 'Uit een onderzoek van het Sociaal en

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

Cultureel Planbureau uit 2013 blijkt dat er een nivelleringswens bestaat onder de Nederlandse bevolking. Wij willen graag dat de inkomensverschillen in ons land kleiner worden. Dan zouden jullie ook makkelijker hoger onderwijs voor jullie kinderen kunnen betalen.'

'Met twee overheidsingrepen zou de nivelleringswens bewerkstelligd kunnen worden. Ten eerste met de geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Nu kunnen belastingbetalers met een hypotheek op hun koopwoning de hypotheekrente aftrekken van hun inkomen waarover belasting betaald moet worden. Hierdoor betalen mensen met een hypotheek dus minder belasting dan wanneer ze deze niet zouden hebben. De geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek zou ervoor zorgen dat de inkomensverschillen

'Mijn naam is Glenn.' 'Tot ziens Johnny,' zeg ik, al lopend naar de Ivoren Toren

kleiner worden. Ten tweede zou er meer belasting geheven kunnen worden op vermogen. Vermogen is de waarde van alle bezittingen die iemand heeft, minus de waarde van de op dat moment bestaande schulden. Zo voorkom je dat geld zich bij ons opstapelt en kun je het herinvesteren in algemene zaken.'

'Ja lekker hoor', verweert Johnny zich. 'Maar ik wil gewoon nu een baan hebben, anders kom ik nog nergens. Straks komt er weer een of andere Pool of Roemeen die mijn baan inpikt. Lekker veel ga ik dan verdienen.' Ik haal mijn schouders op. 'Er is geen bewijs voor een "race to the bottom"-effect; de notie dat delen van de productie die eerst in Nederland plaatsvonden, verplaatst worden naar goedkopere, bijvoorbeeld Oost-Europese landen. Dat wil niet zeggen dat ik me niets kan voorstellen bij het sentiment dat buitenlanders onze banen

inpikken. Het ligt voor de hand om dan een Europees minimumloon in te stellen, dan heeft het voor die Polen ook geen zin om jouw baan in te pikken.

'Wat ik belangrijker vind is dat laagopgeleiden een lagere levensverwachting kennen dan hoogopgeleiden. Dit komt vanwege een ongezondere levensstijl. Denk aan jullie eetgewoontes, het roken, het minder bewegen, plus dat jullie directe woonomgeving ongezonder is.' Johnny interrumpeert. 'Wij zijn gewoon druk met werk, alles is al hartstikke duur door die bezuinigingen en dan is vet eten gewoon het handigst.'

'Klopt, jullie zijn dan ook het slachtoffer', antwoord ik. 'Jullie gezonder laten eten kan gerealiseerd worden met bijvoorbeeld campagnes, voorlichting en een vettaks: belasting op vet eten. Hierdoor wordt het duurder om ongezond eten te kopen en kunnen de opbrengsten van deze belasting dienen als subsidie voor gezond eten. Deze vettaks brengt ook bewustwording met zich mee: op het moment dat mensen meer geld moeten betalen voor vet eten, en gezondere producten dus goedkoper worden, gaan ze nadenken over waarom dat zo is.'

'Sorry hoor', valt Anita in de rede, 'maar mijn werk is al zo verschrikkelijk eentonig en altijd maar hetzelfde. Denken aan dat eten is waar ik de dag mee doorkom. Ik zie altijd maar dezelfde mensen en moet op werk altijd dezelfde taak doen. Het zou veel schelen als er gewoon, weet je, wat afwisseling zou zijn ofzo.' Extase vult me. De timing van Anita om over haar laagopgeleide baan te beginnen is perfect.

'De grondlegger van de moderne sociotechniek in Nederland, Ulbo de Sitter, dacht er net zo over als jij, Anita. Bedrijven zouden bijvoorbeeld kunnen denken aan een "Team diversiteit". Er worden teams ontwikkeld waarbij collega's met verschillende opleidingsniveaus en opleidingsachtergronden samenkomen. De Sitter hield zich ook bezig met het ontwerpen van taken. Hij veronderstelde dat de werkzaamheden die medewerkers moeten uitvoeren zowel een uitvoerende als een regelende

Mickey Steijaert & Tjerk Eken

taak moeten omvatten. Wanneer medewerkers beide taken mogen uitvoeren, zal het contact tussen verschillende medewerkers groeien.'

'In een fabriek houdt een medewerker zich dan niet louter bezig met het maken van een tafelblad, maar ook met de beslissingen die gaan over het creëren van een bijpassende tafelpoot. Hierdoor is overleg nodig met andere medewerkers, zodat het contact toeneemt. Tot slot speelt de huisvesting ook een rol. Wanneer je om het halfjaar rouleert van werkplek zul je telkens met andere collega's komen te werken. Op kantoor bieden flexplekken daar ook uitkomst voor. Alle gegevens worden opgeslagen op de computers, zodat vaste werkplekken verdwijnen. Belangrijk hierbij is dat managers ook gebruikmaken van deze flexplekken, zo komen hoog- en laagopgeleid meer onder elkaar.'

De aanrijding is blijkbaar niet ernstig. Omstanders maken de weg vrij en de bus trekt nog een laatste sprint. 'Snappen jullie het nu?' vraag ik. Anita en Johnny knikken – een beetje voorzichtig nog.

'Maar wat ik niet snap', zegt Anita, 'is dat je hierover nergens wat hoort ofzo. Niemand heeft het erover. Dat vind ik echt vreemd.'

'Juist', antwoord ik. 'Kennen jullie dat Duitse gezegde: *Einsicht ist der erste Schritt zur Besserung?*' Anita en Johnny schudden van nee. Ik knipoog. 'Maakt niet uit, zolang jullie dat inzicht maar wel hebben. Dan moeten wij ervoor zorgen dat de slimme mensen er ook oog voor krijgen.'

De verkenningstocht door de kloof van hoog- en laagopgeleid is ten einde. Piepend

komt de bus tot stilstand bij het Erasmusgebouw. Ik check uit, zwaai naar de chauffeur en stap samen met Johnny en Anita de bus uit. Blijkbaar poetsen ze beiden in het Sportcentrum. In het voorbijgaan raakt Anita me aan.

'Ik vond het leuk om met je te praten. Wat fijn dat er zoiets is als een groep met alleen hoogopgeleiden die twee jaar lang nadenken over de problemen die wij als laagopgeleiden blijkbaar hebben. Zullen we telefoonnummers uitwisselen?'

Ik knik. Natuurlijk geef ik haar een verkeerd nummer. Ik date niet met een laagopgeleide. Wat zouden mijn medestudenten wel niet denken?

Ik keer mij tot Johnny. 'Tot kijk, Johnny. Waar de werelden van hoog- en laagopgeleiden voor een kort moment samensmolten, scheiden hier onze wegen. Niet getreurd echter; elk afscheid is namelijk de geboorte van een nieuwe herinnering.' Johnny staart me aan. 'Mijn naam is Glenn.'

'Tot ziens Johnny', herhaal ik en loop richting de Ivoren Toren. Zonnestrallen schijnen op mijn gezicht. Ofschoon ik nog geen stap heb gezet in de UB of het Erasmusgebouw, heb ik het gevoel dat ik zojuist twee jaar werk heb verricht.

Dit verhaal is gebaseerd op mogelijk ware gebeurtenissen. De namen van Johnny en Anita zijn fictief, maar representatief. In de denktank zaten verder Rian Bobbink, Jip J. Dekker, Calou Demmink, Carine Kleine Haar, Myrthe Martinot, Julia Norget, Geert Remmelink en Luuk Scholten.

In memoriam Wouter Gortzak (1931–2014)

De reus is geveld

Door **Paul Kalma**

Oud-directeur van de WBS

De reus is geveld, zou je kunnen zeggen. Ik bedoel: de vriendelijke, zachtmoedige reus zoals we die uit het werk van Roald Dahl kennen. Wouter Gortzak was een grote, markante man, die scherp kon analyseren zonder zijn zelfrelativerend vermogen te verliezen. Bij wie kritiek en humor samengingen – en bij wie leiding geven en samenwerken dicht bij elkaar lagen. Toenmalige WBS-medewerkers bewaren bijzonder goede herinneringen aan hem en ervaren zijn dood als een echt verlies.

Wouter heeft het wetenschappelijk bureau van de PvdA in de tweede helft van de jaren zeventig vernieuwd, een stuk opener gemaakt en door het woelige water geloodst. De WBS werd een levendig centrum voor onderzoek en debat, met terugdringing van traditionele organisatievormen (de vaste ‘secties’ die de WBS kende) en met een sterke toename van het aantal studies en conferenties. Over cultuurpolitiek; over Duitsland ten tijde van de Rote Armee Fraktion; over beheersing van de technologische ontwikkeling – en nog heel veel meer.

S&D onderging grote veranderingen. Wouter werd redactiesecretaris en betrok stafleden bij de inhoudelijke vormgeving van het blad. Nieuwe, opinievormende rubrieken, vertaalde artikelen en rondetafelgesprekken gaven het blad een veel pluriformer en politieker karakter. Op die manier zette Wouter zijn journalistieke expertise erg vruchtbaar in. Hetzelfde gebeurde bij de evaluatie van de regeringsdeelname van de PvdA. In 1978 verscheen *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl*, opgebouwd uit interviews met de PvdA-bewindslieden door onafhankelijke journalisten.

Zonder wrijving ging het niet. Bij S&D had Wouter er bijvoorbeeld bezwaar tegen dat elk concept-artikel langs de feministische meetlat zou worden gelegd. Dat kwam hem op een (overigens verzoenende) brief van een redacteur te staan, met als aanhef: ‘Beste Wouter Olifant’. Zo werd hij enigszins met gelijke munt terugbetaald, want zelf kon hij zich in kleine kring ook redelijk geprononceerd uiten. Bescheidenheid en een zekere verlegenheid hielden hem niet af van regelmatig gebezigde uitdrukkingen als ‘Christus-te-paard’, ‘met-het-zweet-in-de-bilspleet’ en ‘een ongehoorde oliekoek’. Uitdrukkingen (er waren er nog veel meer) die bij zijn afscheid van de WBS in ‘Wouters vloekenboek’ bijeen zijn gebracht.

Typerend voor Wouters inhoudelijke rol als directeur was de vasthoudendheid waarmee hij de zelfstandigheid van het bureau verdedigde – tegen de druk om het vooral ‘dienstverlenend’ aan de PvdA te laten zijn. ‘De WBS’, schreef hij, ‘is geen verzameling van freischwebende Intelligenz’. Maar: ze is wel een wetenschappelijk instituut en dient ‘de vrijheden (...) te hebben die (daarvoor) van essentiële betekenis zijn’.

Minstens zo opvallend was de vrijheid die hij zelf aan jonge WBS-medewerkers liet en zijn vermogen om van de staf (bij een hoog individueel eigenwijsheidsgehalte) een samenwerkingsverband te maken. Joop van den Berg, Wouters opvolger bij de WBS vanaf 1981, bracht die eigenschap mooi onder woorden. ‘Ik heb’, zo vertelde hij mij, ‘indirect veel van hem geleerd. Je taak je medewerkers te beschermen en je opdracht van al die eigenwijze mensen een club te maken.’

En dan Wouters eigen werk. Hij was niet de man van het ‘grote boek’, zoals het bij de WBS werd genoemd. Wel de schrijver van tal van verhelderende beschouwingen, later verza-



Wouter Gortzak, destijds directeur van de Wiardi Beckman Stichting, op het PvdA-partijcongres in 1977.

meld in *Alledaags socialisme*. Hij heeft zijn partij, die in 1977 na een grote verkiezingsoverwinning de kans op voortgezette regeringsdeelname verspeelde, op een realistischer koers proberen te brengen – zonder zijn steun aan het betrekkelijk radicale beginselprogramma van datzelfde jaar te verloochenen.

Kenmerkend voor zijn opvattingen is het essay *Publiek, kunst en socialisme* uit 1980. Het bevatte onder meer een scherpzinnige analyse van de hindernissen voor verdere emancipatie van de arbeidersklasse – waaronder een overmatig hoge waardering van academisch en hoger onderwijs. Die leidt (vast onbedoeld) tot een lage waardering van alle niet-intellectuele beroepen. ‘Gelukkig’, schreef Wouter met enig sarcasme, ‘gelukkig dat er nog steeds geen gelijke kansen zijn. Want daaraan kan een timmerman de zekerheid ontlene dat het niet zijn domheid of gemakzucht waren die hem verhinderden architect te worden.’

Zo’n uitspraak brengt me, tot slot, bij Wouters wijze van schrijven. Hij beschikte, zoals de uitdrukking luidt, over de gave des woords. Wat hij schreef getuigde van nieuwsgierigheid, die polemiek allerminst in de weg stond; het was ook wars van pompeuze taal – en soms gewoon prachtig geformuleerd. Neem een artikel uit 1979 over de Rotterdamse havenstaking – en vooral de eerste zin. Die luidt: ‘Albeda is, behalve minister, een redelijk verstandig mens.’ Waarna de auteur ingehouden maar trefzeker uithaalt: ‘Toch had hij, meen ik, ongelijk toen hij de Rotterdamse havenstaking een incident noemde.’

Zo een artikel beginnen – het is een van Wouters eigenschappen die het gemakkelijk maken om ons hem, bij de gebreken die hij natuurlijk ook had, met bewondering en met warmte te blijven herinneren. Wouter Gortzak was, behalve journalist, politicus en onderzoeker, een heel-erg-echt mens.

A.L. Snijders

Het ongeziene

Ik liep met een autochtone man op een kaarsrechte weg aan de rand van de Veluwe. Ik sprak mijn verwondering uit over de kaarsrechtheid die ik juist in deze streek niet verwacht had. Hij vertelde me de geschiedenis, want hij was hier geboren en had er zijn hele jeugd gewoond. Na het verhaal over het Apeldoorns kanaal en de papierfabrieken stapte hij over op de grote fietstocht van Alaska naar Patagonië die hij twintig jaar geleden gemaakt had. In Zuid-Amerika had hij weken gefietst op een weg die steeg en daalde, steeg en daalde, maar geen bocht maakte. Deze weg was het product van twee raadsels: de onpeilbare natuur en de onverzettelijke mens. De rechtheid, de stilte, de ijle lucht, de sterren en de maan brachten hem soms in een staat van hallucinatie. Hier was het ook dat hij werd aangevallen door een schreeuwende man met een mes, het enige incident op de reis die bijna een jaar zou duren. Een gebeurtenis die hij later in het licht van de hallucinaties betwijfelde.

De reis had zijn leven trouwens ernstig veranderd. Hij kwam uit een succesvol milieu van gestage klimmers. Zijn grootvader had zijn geld als melkboer verdiend, zijn vader was tandarts die in Amerika had gestudeerd en in Nederland het implantaat had geïntroduceerd – zijn moeder was hoofd van een basisschool. Bij hem thuis werd niet getwijfeld aan de westerse waarden, democratie en gematigd kapitalisme. Die twijfel begon bij hem, na de fietstocht. Hij had te veel gezien om de rest van zijn leven in een huis met een garage en een tuin te kunnen wonen. En ook een degelijke opleiding met een vaste baan interesseerde hem niet meer.

Ik vroeg hoe hij dan leefde. Dat is makkelijk, zei hij, ik leef op straat, en het wordt nog makkelijker nu Europa heeft gezegd dat ik recht heb op bad, bed en brood. Ik vroeg of hij op straat niet vereenzaamde. Integendeel, zei hij, de mensen komen naar me toe. Vorige week maakte ik een strandwandeling en bouwde een zeilbootje van materiaal dat ik bij de vloedlijn gevonden had – schuimplastic, veren en een schelp in de vorm van een scheermes. De volgende avond probeerde ik het ding in een grachtje in Leiden waar ik die nacht een bed had. Na enige aanpassingen voer de boot werkelijk in de zachte wind. Er dreigde echter welvaartsgevaar. Twee geslaagde zakenmannen en twee aangeschoten wijven kwamen gillend van het lachen kijken. Ze wilden weten wat dat te betekenen had. Ik zei: 'Meestal maken mijn handen wat mijn ogen zien, maar nu hebben ze het ongeziene gemaakt.' En omdat in iedereen wel een vage herinnering aan de waarheid schuilt, zwegen de geslaagde mannen en gingen met hun dronken vrouwen naar huis.

Register S&D 2014

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

Thema's

- Het reëel bestaande neoliberalisme 1
- Tussenstand decentralisatie 1
- Gemeenteraadsverkiezingen 2014 2
- Heimwee naar het CDA (van vroeger) 2
- Piketty's $r > g$ 3
- In memoriam Willem Witteveen 5
- Linkse toekomst voor de zorg 6

Columns

- Linthorst, Marijke, *Solidariteit vereist onderscheid* 1-4
- Cornelissen, Wout, *Onvertaalbare termen* 2-4
- Linthorst, Marijke, *Bewaak de onafhankelijkheid van de Eerste Kamer* 3-4
- Eijsbouts, Tom, *Het reëel bestaande politieke spel in de EU* 4-4
- Linthorst, Marijke, *De overheid moet ook naar zichzelf kijken* 5-4
- Koole, Ruud, *De slinkende oppositie* 6-4

Interventie

- Groenendijk, Kees
 - *PvdA bemoeilijkt integratie* 5-38
- Fijen, Djurre
 - *ABN Amro is lakmoesproef voor PvdA* 4-88
- Jong, Ben de
 - *AIVD houdt zijn verleden binnenskamers* 5-39
- Kalma, Paul
 - *Het referendum: nuttig als noodrem* 4-87
- Luning, Jan
 - *Succesvolle open lijsttrekkersverkiezingen* 1-115
- Minderhout, Willem
 - *Referendumwetten zijn paardenmiddel* 3-95
 - *De gemiste afslag van Bos* 6-56
- Nierop, Annemariëke
 - *Decentraliseren op z'n Deens* 6-54

Nieuwenhuijsen, Pieter

- *Van Verzorgingsstaat naar Verzorgingsstad* 1-116

Noten, Hendrik

- *Franse malheur treft ons allemaal* 6-53

Ohanjanyan, Marina

- *Rusland vraagt om een duidelijk antwoord* 2-96

Tadic, Danijel

- *Autoritair populisme in Servië* 3-96 (zie ook: Woltring, Naomi)

Woltring, Naomi

- *Autoritair populisme in Servië* 3-96 (zie ook: Tadic, Danijel)

Artikelen

Apeldoorn, Bastiaan van

- *Met elke bom op IS raakt de politieke oplossing verder weg* 6-39

Barth, Marleen

- *Meritocratie vereist verzorgingsstaat* 1-96

Beer, Paul de

- *Een sociaal Europa, wie is tegen?* 2-16
- *Wat kunnen sociaal-democraten van Piketty leren?* 3-31

Berg, J.Th.J. van den

- *De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan* 1-102

Bolhuis, Wimar

- *Hoe de PvdA Den Haag verloor* 2-50

Bordewijk, Paul

- *Ze weten alles van ons* 1-48

Cuperus, René

- *Terug naar domineesland* 2-58 (zie ook: Ummelen, Bert)

Dam, Peter van

- *Religie, een inspirerend alternatief?* 2-28 (zie ook: Kennedy, James)

Dankbaar, Ben

- *Duurzaam de crisis uit* 1-61

- Dekker, Fabian
– *Hoe nieuwe technologie ons werk verandert* 5-26
- Derksen, Wim
– *Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen* 1-110
- DeVille, Ferdie
– *Trans-Atlantische vrijhandelszone: een kans op meer regulering* 2-30
- Dijk, Jouke van
– *Laat de regio het werk doen* 5-8 (zie ook: Edzes, Arjen)
- Duyvesteyn, Isabelle
– *Tijd voor een handboek cyberoorlog* 5-32
- Dunk, Thomas von den
– *Neoliberalisme, of hoe de rekening bij de burger terecht kwam* 1-23
- Edzes, Arjen
– *Laat de regio het werk doen* 5-8 (zie ook: Dijk, Jouke van)
- Eijsbouts, Tom
– *Europa is een vreemd land: de stemmen tellen daar anders* 2-5
- Eken, Tjerk
– *De volgende halte* 6-58 (zie ook: Steijaert, Mickey)
- Elion-Valter, Carinne
– *De betekenis van literatuur* 5-57
- Esajas, Mitchell
– *Hoe de PvdA de migrantenstem kan terugwinnen* 4-52 (zie ook: Kranendonk, Maria en Vermeulen, Floris)
- Eshuis, Wim
– *Zelfregulering door werkgevers mislukt* 3-64
- Fraanje, Rien
– *Geen verbinding prediken, maar verbinding zoeken* 2-79
- Gunsteren, Herman van
– *Willem is weg* 5-72
- Heijden, Paul F. van der
– *Een arbeidsbestel voor alle werkende Nederlanders* 6-47
- Hemerijck, Anton
– *Studie WRR verdient serieus weerwoord* 4-24
- Hijzen, Constant
– *De toekomst van de inlichtingendiensten* 4-73 (zie ook: Tjepkema, Anne)
- Hollanders, David
– *De rekening is verkeerd bezorgd* 1-43
- Hooven, Marcel ten
– *PvdA en CDA maken het verschil niet meer* 2-71
- Hurenkamp, Menno
– *Houden van de publieke sector* 1-70
– *Een roos is een roos is een roos* 2-43
– *Rode wangen* 5-5
- Groot, Ed
– *Nieuw belastingstelsel moet voor meer banen zorgen* 5-15 (zie ook: Nijboer, Henk)
- Gruyter, Rentsje de
– *Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel* 6-23
- Kalma, Paul
– *Het neoliberalisme voor coalitiepartners verklaard* 1-14
– *Beminnelijk en strijd lustig* 5-49 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)
– *De reus is geveld. In memoriam Wouter Gortzak (1931-2014)* 6-67
- Kam, Flip de
– *Een hachelijk avontuur* 1-74
– *Ongelijkheid: belastingen als breekijzer* 4-35
- Kennedy, James
– *Religie, een inspirerend alternatief?* 2-28 (zie ook: Dam, Peter van)
- Kersbergen, Kees van
– *Afbrokkelende verzorgingsstaten en impopulaire politici* 3-86
- Klosse, Saskia
– *Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen* 4-64 (zie ook: Joan Muysken)
- Knipscheer, Jacob P.
– *In memoriam: het wethouderssocialisme van Floor Wibaut 1914-2014* 2-46
- Koole, Ruud
– *Twee diepterecords* 3-5
– *Politiek handelen* 5-66
- Kranendonk, Maria
– *Hoe de PvdA de migrantenstem kan terugwinnen* 4-52 (zie ook: Esajas, Mitchell en Vermeulen, Floris)
- Lenning, Alkeline van
– *Zachte kracht* 5-63
- Linthorst, Marijke
– *Vwo is niet de ultieme verheffing* 6-5

- Maij, Marit
– *Syrië: de noodzaak tot contact* 1-8
- Marcouch, Ahmed
– *Tijd voor politieke integratie* 4-60
- Meer, Tom van der
– *Een perfecte storm* 2-38
- Meijer, Erik
– *Linkse samenwerking: de noodzaak groeit* 4-5
- Metten, Alman
– *Help de middenklasse, belast de superrijken* 3-39
- Mulder, Bertus
– *Beroepsrisico nummer 1: stress* 3-70
- Muysken, Joan
– *Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen* 4-64 (zie ook: Klosse, Saskia)
- Naron, Bernard
– *De politiek van het aanbesteden* 1-56 (zie ook: Plat, Tom)
- Nijboer, Henk
– *Nieuw belastingstelsel moet voor meer banen zorgen* 5-15 (zie ook: Groot, Ed)
- Oversloot, Hans
– *Oekraïne: meer continuïteit dan verandering* 4-80
- Piketty, Thomas
– *De toekomst van ongelijkheid* 3-61
- Plat, Tom
– *De politiek van het aanbesteden* 1-56 (zie ook: Naron, Bernard)
- Schuyt, Kees
– *Topoi: de kunst van de herinnering* 5-52
- Sie Dhian Ho, Monika
– *Economen, welkom in de wereld* 3-24
– *Beminnelijk en strijdlustig* 5-49 (zie ook: Kalma, Paul)
- Salverda, Wiemer
– *De cijfers: ongelijkheid ook in Nederland* 3-49
- Steijaert, Mickey
– *De volgende halte* 6-58 (zie ook: Eken, Tjerk)
- Tinnemans, Will
– *De Participatiewet: voorbode van een drama* 2-89
- Tjepkema, Anne
– *De toekomst van de inlichtingendiensten* 4-73 (zie ook: Hijzen, Constant)
- Tonkens, Evelien
– *Herover de participatiesamenleving* 1-85
– *Winstuitkering in ziekenhuizen: een radicale misstap* 4-17
– *Tijd voor een links antwoord op marktwerking in de zorg* 6-16
- Trappenburg, Margo
– *Creatieve wetenschapper* 5-70
– *Hulpverleners in de 21ste eeuw* 6-9
- Trommel, Willem
– *De maatschappij is sterker dan de decentralisatie, gelukkig* 3-75
- Polter, Evelien
– *Stop het mbo de les te lezen* 1-5
- Rodenburg, Peter
– *Overleven euro is vooral kwestie van politieke wil* 6-31
- Ummelen, Bert
– *Terug naar domineesland* 2-58 (zie ook: Cuperus, René)
- Vandenbroucke, Frank
– *Pleidooi voor een Europese Sociale Unie* 3-10
- Vermeersch, Wim
– *Zware tijden voor de sociaal-democraten in Vlaanderen* 2-84
- Vermeulen, Floris
– *Hoe de PvdA de migrantenstem kan terugwinnen* 4-52 (zie ook: Kranendonk, Maria en Esajas, Mitchell)
- Vliegenthart, Arjan
– *Het neoliberalisme bestaat – en hoe!* 1-30
- Vossen, Koen
– *Toelichting bij literair essay over diploma-democratie* 6-60
- Went, Robert
– *Het juiste boek op het juiste moment* 3-28
- Wilterdink, Nico
– *Ongelijkheid als beleidsvraagstuk* 5-19
- Woltring, Naomi
– *Neoliberalisme in drie bedrijven* 1-36
- Witteveen, Willem
– *De wet als kunstwerk (voorpublicatie)* 5-42
- A.L. Snijders**
– *Steiger* 1-118
– *Een schandaal* 2-98

- *De natuur is* 3-98
- *Crime passionel* 4-90
- *De stad* 5-74
- *Het ongeziene* 6-70