

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.

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 populisten en een blamage voor het Europees Parlement en de grote meerderheid van de kiezers?

Toen Juncker ten slotte werd voorgedragen erkende alleen Peeperkorn 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 verweten waar 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 afgeschaft 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 hoofdtaak 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 strijdliders, 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 verschralen 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, verschraving 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 aanname 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 doodgeknuffeld. 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 alom gewaardeerde 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 transitie (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 verouderde 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 ineffectieve 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 toerustingssimperatief 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 vermogensnivelleringsmogelijk, 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-grotaandeelhouders	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

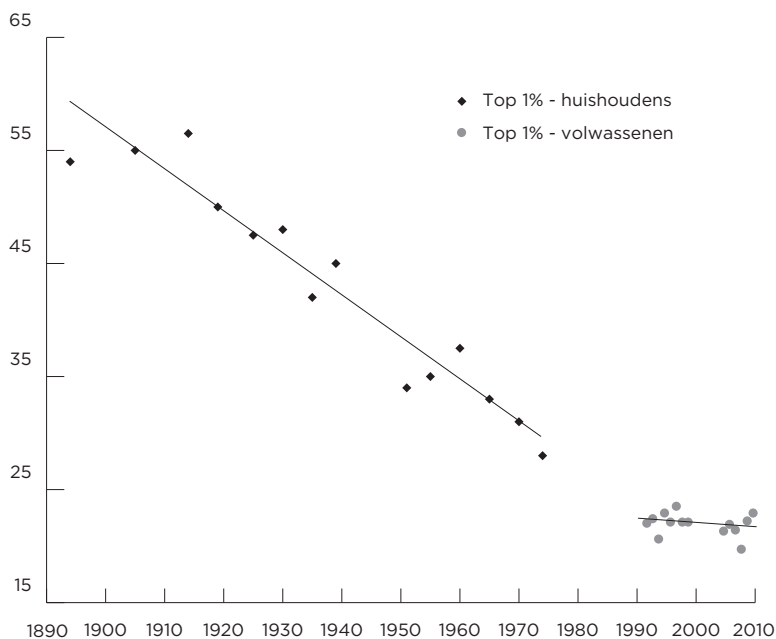
Daar komt bij dat de belastingdruk op ‘kapitaal’ in het afgelopen decennium flink is gedaald. Door vermogens zwaarder te belasten komen middelen vrij voor een verlaging van de collectieve lasten op arbeid. Daarnaast rechtvaardigt de zeer forse stijging van de beloning voor ‘bovenbazen’ uit het bedrijfsleven 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 beloningsverschillen 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).

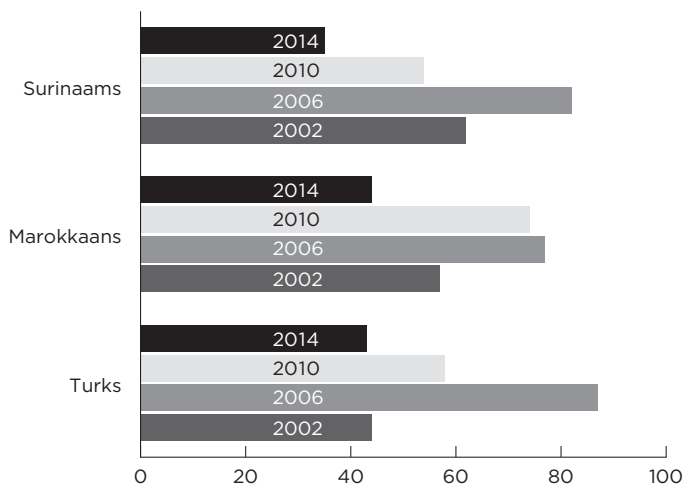
Het was niet alleen de dalende populariteit onder migranten die de PvdA parten heeft gespeeld tijdens de afgelopen verkiezingen, de extreem lage opkomst onder deze groep bracht evenzeer electorale schade toe aan de partij. De opkomst onder de meeste migrantengroepen was significant lager dan in 2010. 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, geëngaat.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.

Garantiebannen verdeeld via Werkbedrijven

Een ander punt van zorg betreft de keuze om de bemiddeling voor de garantiebannen 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 'garantiebannen', 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 garantiebannen 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, fundamenten 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 beheer krijgt. Beide diensten hebben daar een belang, maar de doorslag moet hebben dat het werkte rrein 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 diensten langs functionele lijnen? Is het wel juist om een nationale inlichtingendienst bij Defensie te beleggen? Dat is een ministerie waar geheimhouding niet wordt gemed en, 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 diensten. Conflicten worden vaak niet op basis van argumenten beslist, maar op grond van handigheid in het bureaucratisch manoeuvreren. Om te voorkomen dat de diensten 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 diensten 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 diensten. 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 inheligheid. 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 ver-radren; 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 afroonden. 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 onschuldig 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 lijksoms 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 politie 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 vrezen. 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, programmatisch 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.