

Redactioneel

Veel over werk

Het is misschien niet leuk en het is misschien ook geen nieuws maar Nederland is een rechts land. In opiniepeilingen halen de rechtse partijen de laatste tijd enorme meerderheden. Als we D66 bij de rechtse partijen rekenen (en er is eigenlijk geen reden om dat niet te doen) gaat het de laatste keren om zo'n 90 tot 95 zetels in de Tweede Kamer voor rechts tegenover zo'n 60 voor links. Nu is het aardige van Nederland dat rechts hier heel links is, dat zowel de marktliberalen als de conservatieven en de christenen nooit serieuze bezwaren hadden tegen homohuwelijk of liberaal drugsbeleid en dat men ook altijd wel het nut inzag van een functionerende verzorgingsstaat. Maar het zet het aarzende optimisme over een PvdA die heet op te krabbelen na twee moeizame jaren coalitie met de VVD wel weer in perspectief.

Hoe dan ook is de politieke opgave voor de komende jaren 'werk'. De werkloosheid is te hoog, het werk is niet evenwichtig verdeeld over het land en de beroepsbevolking is niet op de juiste manier opgeleid. Grijp de herziening van het belastingstelsel aan om wat aan de werkloosheid te doen, schrijven Tweede Kamerleden Ed Groot en Henk Nijboer in dit nummer. Minder belasting op arbeid en meer op btw om meer werkgelegenheid te scheppen, en vergeet ook niet om wat beter naar de belasting op vermogen en de belastingdruk van bedrijven te kijken. Ze bevestigen en passant de stelling van Nico Wilterdink in diens bespreking van de WRR-studie over ongelijkheid verderop in dit nummer, namelijk dat de terugkeer van het thema ongelijkheid vooral de terugkeer van politieke strijd is.

Wat betreft de spreiding van werk door het land schrijven Arjen Edzes en Jouke van Dijk dat werk creëren ook een zaak van de regio's zou moeten zijn, dat de eeuwige fixatie op de Randstad als banenmotor afleidt van het verschil dat gemeenten en provincies kunnen maken. Met Google in Groningen als bewijs. Fabian Dekker gaat in op de manier waarop technologie veranderingen op de arbeidsmarkt aanjaagt. Niet alleen veel eenvoudig handwerk maar ook denkwerk met een routineus karakter staat onder druk. Meer nadruk op creativiteit tijdens hun opleiding maakt mensen minder kwetsbaar in zo'n omgeving.

In het tweede gedeelte van dit nummer herdenken we Willem Witteveen, die deze zomer omkwam door het neerhalen van vlucht MH17 boven Oekraïne. We bespreken zijn werk in de hoop dat iets van zijn veerkracht en originaliteit bij ons blijft.

De overheid moet ook naar zichzelf kijken

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D

We staan aan de vooravond van grote veranderingen in de zorg. Natuurlijk worden deze ingegeven door bezuinigingen, maar de verantwoordelijke bewindspersonen hebben ook een andere aanpak voor ogen. De veranderingen in de zorg moeten tot twee effecten leiden: de zorgvrager moet weer centraal komen te staan ('van structuren naar mensen') en burgers moeten eerst kijken wat zij zelf kunnen doen. Samenwerking is daarbij cruciaal. Minister Schippers wil dat ziekenhuizen meer zorgverlener worden, met alle neuzen één kant op. Staatssecretaris Van Rijn liet zich onlangs in *Buitenhof* in soortgelijke bewoordingen uit: werkers in de zorg en mantelzorgers moeten gezamenlijk bekijken wat iemand nodig heeft en wie daarbij wat kan leveren.

Deze nieuwe aanpak past niet naadloos in het huidige regime in de zorg, dat vooral gericht is op het bevorderen van marktwerking. Concurrentie moet ertoe leiden dat organisaties het beste product leveren tegen een zo laag mogelijke prijs. Maar in een krimpende markt, en dat is waar het kabinet op aanstuurt, werkt dat niet altijd zo. Het kan in ieders belang zijn als bijvoorbeeld aanbieders van thuiszorg onderling afspraken maken, zodat medewerkers hun baan houden, cliënten kunnen blijven rekenen op hun vertrouwde hulpverlener en zorgaanbieders weten waar zij aan toe zijn. Dat is echter een 'marktverdelingsafpraak' en die zijn in principe verboden: dergelijke afspraken nemen de prikkel weg om te innoveren en op prijs te concurreren. (Hoewel je je kunt afvragen of een verdere verlaging van salarissen in de thuiszorg nog verantwoord is.)

Concurrentie kan bovendien tot gevolg hebben dat maatschappelijk gewenste voorzieningen niet gerealiseerd worden. Bijvoorbeeld: een woningcorporatie wil samen met een aanbieder van thuiszorg een complex ouderenwoningen bouwen. Het is in dat geval logisch dat de thuiszorgorganisatie garanties vraagt dat ouderen die zorg nodig hebben deze ook bij die organisatie zullen afnemen. Ook dat is een in principe verboden marktverdelingsafpraak. De kans dat het complex er komt, is klein.

Een integrale aanpak vraagt om een herbezinning op de rol van de overheid. Er is niet alleen samenwerking tussen professionals en de cliënt en zijn netwerk nodig, maar ook tussen zorgaanbieders onderling. Dat is nooit eenvoudig, want zij zullen dan soms moeten erkennen dat een ander beter in staat is om 'hun' dienst te leveren. In dat proces zijn afspraken onontbeerlijk. Het kabinet zou er goed aan doen nog eens te bezien of een zo efficiënt mogelijke zorg niet méér gebaat is bij het faciliteren van samenwerking dan bij het belemmeren daarvan.

Op de tweede plaats moet ook de overheid zich afvragen wat zij zelf kan doen. Het belangrijkste argument voor minister Schippers om winstuitkering in ziekenhuizen toe te staan is dat ziekenhuizen een acuut probleem hebben: ze hebben te weinig vermogen en banken lenen hun daarom geen geld of alleen tegen een hoge rente. Waarom zou de overheid niet zelf in dit gat springen en ziekenhuizen leningen verstrekken tegen een redelijke rente?

Zorg is een collectief goed. De overheid vraagt terecht van burgers om hier zuinig mee om te springen, de eigen verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van de overheid te verwachten. Die eis moet de overheid ook aan zichzelf stellen: eerst kijken naar wat de overheid zelf kan doen en niet alles van de markt verwachten.

Rode wangen

Adri Duivesteijn en Diederik Samsom mengden zich deze zomer beiden in het publieke debat. De reacties waren tot nu toe lauw, maar dat kon wel eens de stilte voor de storm zijn.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

Deze zomer bracht senator, ex-wethouder en ex-Tweede Kamerlid Adri Duivesteijn op persoonlijke titel een gepassioneerd essay uit, getiteld *De PvdA staat met transactiedenken haar eigen waarden in de weg*. Het gaat slecht met de PvdA, in de peilingen, in de laatste twee verkiezingen, maar ook in het land; er is niet zo veel meer over van de maatschappelijke beweging die de sociaal-democratie ooit was. Duivesteijn legt de oorzaak daarvan bij de praktijk van het uitruilen van standpunten. Goede politiek gaat om het uitvechten van heldere standpunten op basis van eigen waarden. Maar het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is een 'handelsakkoord dat bestaat uit een veelvoud van ruiltransacties zonder creatieve compromissen'. En omdat er na de twee verkiezingsnederlagen die volgden op dat regeerakkoord amper zelfanalyse kwam, moet niemand verbaasd zijn dat kiezers zich massaal van de PvdA afwenden, stelt Duivesteijn.

Als de PvdA ook in de toekomst nog wat wil voorstellen, moet zij een 'veranderingspartij' zijn die tegendraadsheid en tegendruk organiseert. Maar dat kan alleen wanneer de ideologische kracht sterk is ontwikkeld. Duivesteijn zoekt daarvoor aansluiting bij het WBS-project Van waarde, maar wijst ook op de aanstaande transitie in het sociale domein als een sfeer bij uitstek waar sociaal-democraten van zich zouden moeten laten horen met creatieve op-

lossingen. Meer activisme, minder technocratie is volgens Duivesteijn een veiliger koers voor de toekomst dan hopen dat de economie aantrekt en dat de kiezer de PvdA daarvoor beloont. Hoe dan ook is volgens hem voor de Provinciale Statenverkiezingen in het voorjaar van 2015 zeker geen herstel te verwachten.

Aan het eind van deze zomer schreef PvdA-fractievoorzitter Diederik Samsom twee keer een opiniebijdrage in de krant: 'We moeten steviger op eigen benen staan' in *de Volkskrant* op 23 augustus en 'Voor velen is de crisis niet voorbij' in *NRC Handelsblad* op 13 september. Het waren in zekere zin aanlopen voor de Algemene Beschoouwingen van september, maar ze kunnen, moeten, natuurlijk ook gelezen worden als antwoord op Duivesteijn en andere critici die vinden dat de PvdA het op de een of andere manier anders moet doen.

In *de Volkskrant* betreft Samsom de stelling dat de beperkte vooruitgang in Nederland kwetsbaar is door internationale spanningen, en dat er daarom meer inspanning nodig is om de eigen maatschappij robuuster te maken. Meer werk maken van integratie, de rechtsstaat, defensie en Europese defensiesamenwerking, de innovatieve maakindustrie, familiebedrijven, techniekonderwijs, het mkb, duurzame energie en het bestrijden van discriminatie zijn de terreinen die Samsom daar concreet voor noemt.

Een paar weken later doet Samsom in *NRC Handelsblad* iets wat politici niet vaak doen. Hij constateert dat de regering misschien soms wat te snel is gegaan met het doorvoeren van veranderingen. Er moet behoedzamer omgesprongen worden met de mensen die nu in kwetsbare posities zitten of die daar door de komende wijzigingen in zorg en welzijn in terechtkomen. Naast de al in het *Volkskrant*-stuk genoemde punten markeert hij nu ook werkgelegenheid als een cruciaal thema voor de komende tijd. De twee stukken kunnen onmogelijk anders gelezen worden dan als een signaal dat Samsom misschien in het verleden niet, maar in de nabije toekomst wel meer afstand tot het kabinet wil houden.

Het is verleidelijk naar de verschillen tussen de twee bijdragen te kijken, maar de overeenkomsten zijn minstens zo interessant. Als eerste overeenkomst moet opgemerkt worden dat zowel het essay van Duivesteijn als de opiniebijdragen van Samsom amper opgemerkt werden. Voor de zomer constateerde Ruud Koole in dit blad dat het tijd was voor een debat over de koers in de PvdA, dat er een langetermijnboodschap gericht op werkgelegenheid en sociaal beleid moest komen. Anders zou de PvdA in problemen raken. Dat dit debat niet echt gevoerd werd, zag Koole als een veeg teken. Het kabbelt in de PvdA, waar de basis op grotere afstand dan ooit van de Haagse besluitvorming staat. Dat leidde tot chocoladeletters in *NRC Handelsblad* en vervolgens tot allerhande televisieopwinding. Ex-partijvoorzitter trekt aan bel! Crisis! Het contrast met de paar tweetjes in reactie op het vervolg van dat debat door Duivesteijn en Samsom is indringend.

Naar de verklaring kunnen we eeuwig gissen. Kuddegedrag van de media speelt allicht mee: na een jaartje of wat PvdA-'bashen' wil men nu weer eens wat anders. De bijdragen van Duivesteijn en Samsom worden daarom welwillend aangehoord, maar zonder een 'ruzie & rampen-frame' is het lastig om er in extenso over te berichten. Onwillekeurig werd zowel de toenemende welwillendheid als de

relatieve uniformiteit onder de media nog eens onderstreept door de kop dat Samsom meer 'rood op de wangen' wil, die eerst in *de Volkskrant* stond en daarna ook in *NRC Handelsblad*. Dat vervolgens Emile Roemer van de SP blunderde tijdens de Algemene Beschouwingen kon dan ook wel eens een dankbaar aanknopingspunt blijken om de 'horse race' tussen Samsom en Roemer weer leven in te blazen, een mediaveldslag die de SP-leider inmiddels bijna niet meer kan winnen.

Een andere, inhoudelijke overeenkomst tussen Duivesteijn en Samsom is dat ze beiden de nadruk nogal op het sociale leggen. Onderlinge zorg, binding en solidariteit wegen zo op het oog zwaarder dan kritiek op kapitalisme of democratie. Vormgeving van de lokale verzorgingsstaat gaat voor het disciplineren van

Na een jaar of wat PvdA-bashen wil men nu weer eens wat anders

de bankiers, werkgelegenheid en industriële hervorming gaan voor het realiseren van zeggenschap — al maakt Duivesteijn wel wat werk van zijn ideeën over hervorming van de sociale huursector en komt Samsom herhaaldelijk op de noodzaak van duurzaamheid terug. Dus voorbij de opendeurachtige constatering dat de vanouds oppositionele Duivesteijn kiest voor confrontatie en fractievoorzitter Samsom kiest voor verantwoordelijkheid, moet je toch vooral constateren dat de leus 'sterker en socialer' nog altijd onbetwist is.

Het is dan ook de vraag of *Volkskrant*-commentator Martin Sommer wel de goede tegenstelling opriep toen hij in zijn bijdrage van 14 september constateerde dat de PvdA kan kiezen tussen links getuigen en rechts regeren aan de ene kant en erkennen dat PvdA een rechtse sociaal-democratische partij is aan de

andere kant, tussen een ‘verscheurd’ en een ‘heel’ profiel. Telkens weer oplaaierend gekibbel over iets extra’s voor zielige mensen jaagt de kiezers weg, stelde Sommer. De keus is Pronk of Drees, en Sommer zegt: wees wijs, volg Drees. Maar met de ambitie een ‘tamelijk rechtse sociaal-democratisch bestuurderspartij’ te zijn is nog nooit een verkiezing gewonnen. Sterker, in de peilingen haalt ‘rechts’ op dit moment al grotere meerderheden dan ooit: moet daar nóg een rechtse partij bij? Waar Sommer aan voorbij lijkt te gaan is dat interne meningsverschillen geen politieke spelletjes hoeven te zijn, maar ook het uitdiepen van idealen kunnen betekenen; bovendien dat wanneer een middenpartij geen vleugels meer heeft hoogvliegen lastiger wordt.

Daarom heeft het geen zin de verschillen tussen Duivesteijn en Samsom helemaal weg te poetsen. Uiteindelijk vindt de eerste dat de PvdA meer van zich moet doen spreken met een eigen agenda en vindt de tweede dat het bereiken van meer zekerheid aan de keukentafel en meer werk regeringsdeelname voldoende legitimeren. Maar Duivesteijn zal zijn punt vermoedelijk min of meer bevestigd zien door het feit dat Samsom tijdens de Algemene Beschouwingen wel stevig inzette op werkgelegenheid, maar dat nog niet uitgesproken helder is hoe de werkloosheid sneller zal dalen – of dat door bemoeienis van de politiek zal komen of toch vooral door de economische groei. Wat precies van de plannen voor de investeringsbank of de herziening van het belastingstelsel terecht komt staat nog te bezien.

De beperkte prestaties van de PvdA in de peilingen hebben waarschijnlijk dan ook minder te maken met de aandrift van buitenboord-PvdA’ers om getuigenispolitiek te bedrijven en meer met het aangaan van grote

operaties zonder van tevoren te markeren waar de eigen verdiensten zitten. Allicht dat dit deels komt door het vertrekpunt van dit kabinet: een economische crisis gecombineerd met een wel heel ingewikkelde verkiezingsuitslag. Bovendien zijn ingrepen als in de gezondheidszorg, de studiefinanciering, zorg en welzijn, maar ook in het buitenlandse beleid, veelal ingezet door andere kabinetten, soms met, soms zonder PvdA. Die continuïteit is onvermijdelijk in een druk politiek landschap als het Nederlandse. Maar onder die omstandigheden legitimiteit behouden vraagt om scherpe markeringspunten, die niet alleen in de media maar ook onder mogelijke kiezers en onder de actieve achterban gezien worden als politiek eigendom. Juist als het cruciale hervormingen heten, of het nu om werk of wonen gaat, moet de trots daarop ondubbelzinnig kunnen zijn.

Dat betekent niet dat de potentiële achterban buiten schot moet blijven, dat er geen geld weg mag bij lagere of middeninkomens of dat er geen inspanning gevraagd mag worden van gebruikers van sociale voorzieningen. Het betekent wel dat wat er aan offers gevraagd wordt in een sleutel van solidariteit staat; dat niet de inmiddels traditionele zelfkastijding over overheidsuitgaven de toon zet maar wel het zelfvertrouwen over moderne herverdeling. Om die toonsoort te vinden is goed besturen niet genoeg, want wanneer de economische crisis voorbij is, is de sociale crisis nog niet voorbij. De VVD schonk Nederland een inzicht als: ‘Ontwikkelingssamenwerking is geen hulp maar handel’. Een weerwoord zou moeten zijn dat de verzorgingsstaat geen luxe is maar beschaving en dat werk geen plicht is maar een recht. Duivesteijn weet dat, Samsom weet dat, de PvdA weet dat – als dat geen rode wangen oplevert...

Laat de regio het werk doen

Het kabinet bestrijdt de werkloosheid met taskforces, banenplannen en actieplannen voor jong en oud – en met plannen voor het verlagen van de belasting op arbeid. Vergeten wordt dat ook de regio's en lokale overheden een veel grotere rol kunnen spelen bij het creëren van werkgelegenheid.

ARJEN EDZES & JOUKE VAN DIJK

Respectievelijk senior-onderzoeker en hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse bij de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Jouke van Dijk is ook voorzitter van de directie van de Waddenacademie.

Afgelopen juni stonden 657.000 Nederlanders als werkloos geregistreerd. Gemeenten halen alle beproefde aanpakken uit de kast om mensen maar aan het werk te krijgen – van werkgeversservicepunten tot samenwerking, integraal beleid en handhaving. Menig wethouder zal het ervaren als dweilen met de kraan open. En terecht. Zonder invloed op de regionale economie en de vele autonome processen op de arbeidsmarkt is participatiebeleid als het voeren van een gevecht met twee handen op de rug. Zolang er geen banen bijkomen is het een 'zero-sum game': als je de ene persoon aan het werk helpt, kan die baan niet meer door een ander vervuld worden.

Het kabinetsbeleid is voor gemeenten niet altijd een steun in de rug. Door bezuinigingen van de overheid verdwijnen er tienduizenden banen in de zorg en het openbaar bestuur.¹ En staatssecretaris Klijnsma probeert voor arbeidsgehandicapten plek te maken op de reguliere arbeidsmarkt, al dan niet met de inzet van loonkostensubsidies ter compensatie van hun tekort aan arbeidsproductiviteit, maar brengt tegelijkertijd het aantal beschutte werkplekken in aantal flink

terug, terwijl zelfs mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt momenteel heel lastig werk vinden.

Het gebrek aan greep op het functioneren van de arbeidsmarkt is des te pijnlijker omdat vanuit andere invalshoeken volop wordt betoogd dat de arbeidsmarkt in de eenentwintigste eeuw fundamenteel van karakter is veranderd, we ons zorgen moeten maken over ons verdienvermogen en het de vraag is of volledige werkgelegenheid nog wel aan de orde is.² Moeten we het concept van baan zekerheid vervuilen voor dat van werkzekerheid en moeten we ons richten op 'well-being' in plaats van op economische groei? Recente publicaties van de OESO wijzen in die richting.³

Dat het arbeidsmarktklimaat verandert is onder meer in *Naar een lerende economie* van de WRR fraai verwoord. De WRR schetst daarbij drie opgaven die een strategie gericht op het verdienvermogen van de Nederlandse (regionale) economie nodig maakt:

- ▶ de productiviteitsopgave: in een context van schaarsere productiefactoren, waaronder een krimpende beroepsbevolking, is de

belangrijkste opgave hoe we meer kunnen produceren met minder mensen;

- ▶ de internationale verwevenheid van economieën: landen, regio's en bedrijven worden door de gefragmenteerde wijze van productie steeds meer onderling afhankelijk en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. In een globaliserende economie concurreren niet alleen landen, maar eerder bedrijven en regio's met elkaar;
- ▶ het snelle en veelvormige karakter van innovatieprocessen: deze grijpen weliswaar diep in de economie en samenleving in, maar de beïnvloeding en aanjaagfunctie ervan zijn complex.⁴

Voor de arbeidsmarkt betekenen deze opgaven in de eerste plaats dat aanpassingsprocessen in de economie sneller gaan, wat leidt tot een verdere flexibilisering van arbeidsrelaties. Zie de toename van het aantal zzp'ers en van flexwerk en de Nederlandse cultuur van part-time werken.⁵ In de tweede plaats volgt hieruit de noodzaak tot kennisintensivering en een snelle en continue verandering van de vaardigheden ('skills') die werkenden nodig hebben, wat noodzaakt tot een leven lang leren maar ook tot het aanleren van zogenaamde '21st-century skills'. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om (denk)vaardigheden zoals ICT-geletterdheid, probleemoplossend vermogen en kritisch denken, om sociale competenties zoals het vermogen om te kunnen samenwerken en te communiceren en om meta-cognitieve vaardigheden, zoals het kunnen reflecteren en het eigen gedrag kunnen sturen.⁶ De verandering van de werkgelegenheids- en beroepsstructuur leidt onder andere tot het verdwijnen van banen op mbo 2- en mbo 3-niveau, met verdringing van de laagstopgeleiden op de arbeidsmarkt tot gevolg. Eenvoudige oplossingen voor deze polariserende arbeidsmarkt zijn er niet. Inzetten op verdere scholing voor lager opgeleiden ligt voor de hand, maar biedt in een ruime arbeidsmarkt niet zonder meer kans op succes vanwege verdringingseffecten. Daarnaast is de

keuze voor een mbo 2- of mbo 3-opleiding voor deze leerlingen vaak al ingegeven door het feit dat mbo 4 te hoog gegrepen is. Aanpassing van arbeidsorganisaties (taaksplitsing) biedt mogelijkheden, maar vereist een cultuuromslag bij werkgevers.

De (stads)regio doet ertoe

Regio's verschillen in de mate waarin ze gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren, de mate van economische diversificatie, de omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid en de mate waarin de beroepsbevolking krimpt en vergrijsst. Het maakt voor een iemand die werk zoekt nogal uit of hij in Oost-Groningen of Zuidoost-Limburg woont, of in de Rand-

Veel banen op mbo 2- en mbo 3-niveau zullen verdwijnen

stad. Omdat Nederlanders nu eenmaal niet zo 'footloose' zijn dat ze over grote afstanden werk zoeken en zich verplaatsen, zijn deze regionale verschillen behoorlijk bestendig in tijd.

De Nederlandse beleidsoriëntatie op regio's is de afgelopen decennia verschoven van een aanpak gericht op een rechtvaardige verdeling van kansen en uitgangsposities, naar de bijdrage van regio's en vooral sectoren aan de Nederlandse economie. In termen van economische groei en werkgelegenheidsgroei zijn we geneigd alle kaarten te zetten op de economische motor van de Randstad en een klein beetje op de Brainport Eindhoven, vanwege het innovatiepotentieel en de agglomeratie-effecten die grootstedelijke regio's voor de nationale economie met zich meebrengen.⁷

Het is inderdaad ontegenzeggelijk zo dat in de Randstad-regio qua niveau de meeste goederen en diensten worden geproduceerd.

Daar staat tegenover dat de economische groei — en dan vooral de groei in arbeidsproductiviteit, een belangrijke bron voor welvaarts-groei — zich niet in de Randstad concentreert, maar in de ring eromheen.⁸ De agglomeratie-effecten van de Randstad zijn juist minder dan men zou verwachten op basis van economische groei en productiviteitsgroei in vergelijkbare agglomeraties in het buitenland.⁹ Deze trend is al twintig jaar zichtbaar en blijkt ook uit het feit dat de regionale verschillen in werkloosheid tussen landsdelen sinds 1992 sterk zijn afgenomen, met name voor het noorden. Opvallend is ook dat de werkloosheid in het westen van het land hoger is dan het landelijk gemiddelde en dat het zuiden en oosten daaronder zitten.¹⁰

In plaats van tussen landsdelen zijn de grote werkloosheidsverschillen nu te vinden binnen landsdelen; werkloosheid concentreert zich in gemeenten langs de grens, in het Waddengebied en in bepaalde wijken in de grotere steden.

Het bijzondere van Nederland — geografisch klein, grote bevolkingsdichtheid — is in vergelijking met de landen om ons heen de polycentrische stedelijke structuur. In een recente beoordeling toonde de OESO aan dat deze polycentrische stedelijke structuur juist de kracht is van Nederland vanwege de relatief gelijke bijdrage van alle regio's aan de totale economische groei. De OESO onderscheidt daarvoor 35 'functionele stedelijke gebieden' (FSG), met een stedelijke kern en een regionaal verzorgingsgebied op basis van pendelstromen, die tezamen 74% van de Nederlandse bevolking omvatten. Elke Nederlandse provincie kent een of meer functionele stedelijke gebieden.

De OESO benadrukt het relatieve belang van alle functionele stedelijke gebieden voor de regio en voor de nationale economie in plaats van het grootstedelijke belang van de Randstad voor de Nederlandse economie: 'Small and medium-size cities play an equally important role for their respective provinces as do the larger cities in the Netherlands.'¹¹

Deze polycentrische stedelijke structuur is ook voor de arbeidsmarkt van belang vanwege de baandichtheid en potentie voor regionaal-economische en werkgelegenheids-groei. Maar tegelijkertijd zorgen deze processen van urbanisatie en economische concentratie in de regio ook voor grote verschillen binnen en tussen regio's. Deze verklaren een deel van het krimp- en vergrijzingsvraagstuk in regio's: jongeren trekken op zoek naar economische perspectieven naar de regionale steden met een hbo-opleiding of

Onze arbeidsmarkt is grotendeels regionaal

universiteit — en niet allemaal naar de grote steden in het westen, zoals wel eens wordt gedacht — waarmee het aandeel ouderen en kwetsbaren in de perifere gebieden groter wordt.

Ze verklaren daarmee ook gemeentelijke verschillen in bijstands- en zorgafhankelijkheid vanwege gebrekkige mobiliteit (smogelijkheden) van de achterblijvers. Tot slot is van belang dat migratie- en mobiliteitspatronen, zeker voor lager en middelbaar opgeleiden, vooral binnen de regio plaatsvinden. Zelfs voor hoger opgeleiden geldt dat universiteiten en hogescholen vooral opleiden voor de regionale arbeidsmarkt, behoudens studies als economie en bedrijfskunde waarvan de studenten richting de Randstad trekken om daar hun geluk te beproeven.¹² De arbeidsmarkt is dus voor het overgrote deel van de beroepsbevolking regionaal.

Er is kortom alle reden om beleidsmatig niet alle kaarten op de Randstad te zetten en ook aandacht te hebben voor de potentie van de (stads)regio. Binnen de regio zijn de steden zowel de economische dragers als de belangrijkste katalysatoren voor ruimtelijke uitsortingsprocessen die zorgdragen voor grote

verschillen binnen de regio wat betreft bevolkingsontwikkeling, werkloosheid en inactiviteit. Deze processen veranderen de regionaal-economische geografie in een rap tempo. Bijna driekwart van de bevolkingsgroei tussen 2009 en 2013 vond plaats in de dertig honderduizendplus-gemeenten.¹³

Halflachtig beleid

Het kabinet zet daar een halflachtig beleid tegenover. Aan de ene kant is er het economische topsectorenbeleid dat in gang is gezet door Rutte I en dat door dit kabinet wordt voortgezet. Dit beleid is plaatsneutraal en kent nauwelijks een regionale uitwerking – het is vooral een nieuw soort industriebeleid. De indruk dringt zich op dat men hiermee de vorige oorlog probeert te winnen, aangezien onze economie tegenwoordig voor meer dan driekwart bestaat uit diensten. Aan de andere kant zijn er de drie grote decentralisaties in het sociale domein, die zeker voor wat betreft de Participatiewet te ver doorgeschoten zijn naar gemeentelijke bestuurslagen, die geen antwoord hebben op autonome processen die zich grotendeels aan hun invloedssfeer onttrekken. Daarbij zijn ook nog eens de regie en verantwoordelijkheid bij verschillende overheidslagen en -instanties belegd, wat tot allerlei coördinatievraagstukken leidt: sociale zaken bij gemeenten, economische zaken bij de provincie en onderwijs bij autonoom werkende ROC's, hogescholen en universiteiten. Een coherentie visie ontbreekt. En ieder voor zich heeft onvoldoende mogelijkheden om de potenties te verzilveren en regionaal-economische groei te realiseren.

Het huidige economische, onderwijs- en sociale-zekerheidsbeleid kunnen gekarakteriseerd worden als uniform en plaatsneutraal. Het maakt voor het beleid in essentie niet uit of een werkzoekende in Groningen woont of in Maastricht voor zijn rechten en aanspraken op reguleringen. De werkloosheids- en bijstands-uitkeringen zijn overal even hoog. Dat betekent overigens niet dat het beleid regionaal

niet verschillend uitwerkt, want dat is wel degelijk het geval.

Regionale werkloosheidsverschillen worden deels bepaald door landelijke prioritering in keuzes van te ondersteunen sectoren. Regio's die toevallig over bevoorrechte sectoren beschikken zijn beter af dan zij die het met minder van die sectoren moeten doen. Maar bijvoorbeeld ook de in het kader van de Participatiewet voorgestelde landelijke quotumregeling voor arbeidsgehandicapten leidt door een verschil in regionale spreiding van (grotere) bedrijven en sectoren tot aanzienlijke regionale verschillen in plaatsingsmogelijkheden voor kwetsbaren op de arbeidsmarkt.¹⁴ Met name voor de gemeenten buiten de functionele stedelijke gebieden levert de invoering van de quotumregeling onvoldoende banen op, zelfs als alle bedrijven voor 100% meewerken.

De decentrale uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdzorg, beargumentteerd vanwege het feit dat gemeenten zo goed kunnen inspelen op de lokale omstandigheden en behoeften, is hoofdzakelijk gericht op operationele efficiëntie, de uitvoering. Als er al samenwerking tussen gemeenten plaatsvindt, dan dient deze hooguit de coördinatie op deze uitvoering en de stroomlijning van de dienstverlening. Vanuit het perspectief van gemeenten is dat niet vreemd omdat zij op dat schaalniveau de instrumenten ontberen om de regionale economie te beïnvloeden, de arbeidsmarkt fundamenteel te veranderen of werkgelegenheid te creëren.¹⁵

Voor het extra beroep op bijstand dat ontstaat als gevolg van het nationale plaatsneutrale beleid, worden gemeenten in principe via financiële verdeelmodellen gecompenseerd, hoewel niet altijd toereikend zoals gemeenten in bijvoorbeeld Oost-Groningen bij herhaling hebben aangegeven. Compensatie en meer operationele efficiëntie is wat rest wanneer de (inter)nationaal-economische ontwikkeling en het landelijk topsectorenbeleid zijn uitgewerkt en er geen nieuwe banen worden gecreëerd.

Weerbaarheid en aanpassingsvermogen

Hoe moet het dan wel? Zoals gezegd zijn de 35 over het hele land verspreide (stads)regio's (de functionele stedelijke gebieden) van groot belang voor de regionale arbeidsmarkt. Het is zaak de regio over de economische ontwikkelingen te verschuiven naar een lager ruimtelijk-schaalniveau.¹⁶ Voor regio's geldt dat economische diversificatie de mogelijkheid vergroot om te reageren op economische tegenwind. Niet te veel, want dat verkleint de efficiëntie van schaalvoordelen en innovatievoordelen die gepaard gaan met specialisatie. Gerelateerde variëteit dus.¹⁷ Een hoofdkenmerk van een gerelateerde variëteit is het bestaan van een gezamenlijke (regionale) kennisbasis. In feite de optelsom van kennis en vaardigheden van de in de regio aanwezige beroepsbevolking die door de belangrijkste sectoren in de regionale economie worden gebruikt. De gerelateerde variëteit bevordert kruisbestuiving van vaardigheden, kennis, ideeën en activiteiten, leidend tot innovatie. De EU vertaalt deze notie in een opgave voor regio's om slim te specialiseren in activiteiten die passen bij de regio en de mensen die er wonen en werken.¹⁸ Bijvoorbeeld door sectoren en bedrijven te stimuleren en aan te trekken die 'skill-gerelateerd' zijn, dat wil zeggen dat ze passen bij de skills die de werknemers in de regio hebben.

Voor regio's ligt dus de opgave een kennisbasis te realiseren die is toegesneden op de kenmerken van de economische structuur. Dat klinkt abstract, maar het betekent eenvoudig dat het geheel aan kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking moet matchen met datgene wat door het bedrijfsleven wordt gevraagd. De kennis en kunde van de lokale beroepsbevolking moet mee kunnen bewegen – moet mobiel zijn – met economische veranderingen die in de regio plaatsvinden. En dat vereist weer dat algemene en werkgerelateerde vaardigheden in voldoende mate aanwezig moeten zijn zodat mensen van bedrijf, branche of sector kunnen wisselen in geval van

werkloosheid, faillissement of andere economische tegenslagen.

Regionale innovatie en het verdienvermogen en de weerbaarheid van regio's zijn gebaat bij intersectorale verbindingen en een verbinding met de kennis en kunde van de regionale beroepsbevolking en het sociale kapitaal in de regio.¹⁹ Uitgaan van de kracht van de regio en het benutten van de aanwezige potenties betekent onder meer uitgaan van de historische verworvenheden, de padafhankelijke sociaaleconomische infrastructuur en de fysieke en geografische ligging (havens, Schip-

Het is een mythe dat de Randstad de motor van de nationale economie is

hol, aardgas).²⁰ Zo kan een regio als Drenthe zich beter richten op het verlenen van diensten aan de zogenaamde zilveren economie (vanwege de koopkrachtige ouderen en vergrijsde arbeidsmarkt) in plaats van te investeren in hoogwaardige kennisarbeid waarvoor nauwelijks aanbod aanwezig is.²¹ Door de centrale ligging in Europa liggen voor Limburg de kansen in een functionele driehoek met België en Duitsland.

De economische structuur evolueert en wordt niet van de ene op de andere dag gecreëerd. Met het oog op de Europese subsidieregelingen bereiden Nederlandse regio's (in het bijzonder samenwerkende provincies) zich momenteel via de zogenoemde RIS3-agenda (Regional Innovation Strategy for Smart Specialisation) voor op de periode tot 2020. Ze zijn gericht op de voornaamste regionale speerpuntsectoren (zoals 'healthy ageing', 'bio-based economy', 'high tech systems and materials') en de versterking van innovatie en cross-overs in bedrijvigheid. Ieder landsdeel heeft zijn eigen programma opgesteld.²² Deze RIS3-agen-

da's hebben wel oog voor innovatie en het daarvoor benodigde 'menselijk kapitaal', maar richten zich vooral op hoger opgeleiden en niet primair op de doelgroep waar gemeenten voor staan. Daardoor ontbreken de verbindingen tussen het versterken van de regionale economie en het creëren van banen voor de doelgroepen van het participatiebeleid.²³

Regionaal werkgelegenheidsbeleid

Voor werkgelegenheidsvraagstukken op lokaal niveau op de korte termijn bieden de RIS3-plannen weinig soelaas. Gemeenten worden door de crisis en de bezuinigingen geconfronteerd met grote aantallen mensen die geen baan kunnen vinden en waarvan de financiële risico's bij de gemeenten komen te liggen. Doordat gemeenten zelf nauwelijks banen kunnen creëren, zijn ze voor financiële risicobeheersing aangewezen op strenge handhaving, een efficiënte stroomlijning van de uitvoering en samenwerking op regionaal niveau.²⁴

De kern van een regionale aanpak die wel werkt, is in drie elementen te vatten. In de eerste plaats moet de nationale overheid de regio's eindelijk eens echt serieus gaan nemen en moet zij af van het denken dat de Randstad de cruciale motor is van de nationale economie. De algemene uitkeringen uit het gemeentefonds aan de vier grote steden liggen 60% tot 80% hoger dan gemiddeld vanwege de hoge kosten in die gemeenten. De nationale overheid heeft tientallen jaren vele miljoenen besteed aan stadsvernieuwing om de leefbaarheid in de steden te bevorderen, maar geeft niet thuis als er in krimpgebieden geïnvesteerd moet worden. De nationale overheid zou eindelijk moeten inzien dat een gelijkere spreiding van economische activiteiten over het land efficiënter en beter voor de nationale economie is. Zij zou zich ook door die visie moeten laten leiden bij de investeringsagenda. Niet voor niets stelt ook de WRR voor de regio over economische ontwikkelingen te verschuiven naar een lager, regionaal niveau om de responsiviteit van de Nederlandse economie te vergroten.²⁵

In de tweede plaats is een regionaal transitiebeleid nodig dat gericht is op slim specialiseren in de regionale economie en investeren in het onderwijs – conform de uitgangspunten van het RIS3-programma – en het faciliteren van overgangen: het stimuleren van arbeidsmobiliteit, levenslang leren, combinaties van 'werk-onderwijs-zorg'-constructies. Dit vereist wel dat gemeenten het beleid intern veel beter moeten afstemmen tussen verschillende beleidsterreinen, beter met andere gemeenten moeten samenwerken en ook met andere belanghebbenden zoals sociale partners en onderwijsinstellingen. Hier valt nog veel te winnen. Op de middellange termijn moet dit leiden tot een sterkere regionale economie, meer werk en een veerkrachtigere arbeidsmarkt.

In de derde plaats kan meer ingespeeld worden op de regionale en lokale omstandigheden als lokale overheden meer handelingsbevoegdheden krijgen met de bijbehorende middelen. Dat moet verder gaan dan alleen de uitvoering van het beleid te decentraliseren van het Rijk naar gemeenten en daarbij de gemeenten wel te laten opdraaien voor de financiële risico's, maar niet de instrumenten te geven om zelf echt beleid te kunnen voeren. Provincies en gemeenten zouden meer eigen belastingen/inkomsten kunnen genereren of de hoogte van uitkeringen kunnen vaststellen. De OESO geeft aan dat vergeleken met andere landen, lagere overheden in Nederland nauwelijks fiscale autonomie en eigen belastinginkomsten hebben.²⁶ Ook kunnen werkgevers, werknemers en overheden afspraken maken over regionale loonafspraken en bijvoorbeeld het verrichten van vrijwilligerswerk door werklozen met behoud van uitkering door deze in regionale cao's vast te leggen.

Met andere woorden: laat elke regio op haar eigen wijze bijdragen aan de nationale welvaart en op haar eigen wijze invulling geven aan leefbaarheid en welzijn op een manier die past bij de inwoners, en geef haar daartoe dan ook de bijbehorende bevoegdheden en middelen.

Noten

- 1 UWV (2014), *Landelijke arbeidsmarktprognose 2014: update februari 2014*, Amsterdam.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013), *De lerende economie*, Den Haag; Brynjolfsson, E. & A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, London/New York: W.W. Norton and Company; Commissie Melkert (2013), *De bakens verzetten. De economie terug naar de mensen. Investeren in werk en innovatie*, Amsterdam, PvdA.
- 3 OESO (2013), *How's life? 2013: Measuring well-being*, Parijs: OESO.
- 4 WRR (2013); Storper, M. (2013), *Keys to the City: How economics, institutions, social interactions and politics affect regional development*, Princeton: Princeton University Press; OESO (2012), *Regional Outlook 2012*, Parijs: OESO.
- 5 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), *Monitor Arbeidsmarkt: april 2014*, Den Haag.
- 6 Onderwijsraad (2014), *Een eigentijds curriculum*, Den Haag. Vgl. Van den Berge, W., R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms & B. ter Weel (2014), *Investeren in skills en competenties: een voorstudie voor programmering van onderzoek en beleid*, Den Haag: CPB/Universiteit van Amsterdam.
- 7 Dat blijkt ook uit de begripsdefinitie die Becker et al. (2007: 3) destijds maakten: een regio als aanduiding van gebieden op afstand van het economische centrum in West-Nederland, ofwel centrum en periferie. Becker, F., D. Bultje, M. Molema en P. Smeets (2007), *Een economisch mozaiek: de PvdA en regionaal economische politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- 8 Broersma, L. en J. van Dijk (2008), 'The effects of congestion and agglomeration on mfp-growth in Dutch regions', *Journal of Economic Geography*, 8, 2, p.181-209. doi:10.1093/jeg/lbmo41.; OESO (2014), *Territorial review Netherlands*, Parijs: OESO.
- 9 OESO (2014).
- 10 CBS WEB-Magazine, 13 maart 2013.
- 11 OESO (2014), p. 85.
- 12 Venhorst, V. (2012), *Smart move? The spatial mobility of higher education graduates*, Groningen: RUG.
- 13 CBS (2014), *Bevolkingsgroei concentreert zich in de 30 grootste gemeenten*, webmagazine 23 april 2014.
- 14 Edzes, A.J.E., R. Rijnks & J. van Dijk (2013), 'Spatial implications of using firm level quotas to employ low productive workers', in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 104, 5, pp. 621-629. DOI: 10.1111/tesg.12060.
- 15 Broersma, L., A.J.E. Edzes & J. van Dijk (2011), 'The effects of municipal policy strategies on social assistance inflow and outflow in the Netherlands, 1999-2007', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29, pp. 709-727, DOI: 10.1068/c1043.
- 16 Vgl. WRR (2013).
- 17 Er bestaat ondertussen een hele onderzoeksliteratuur met toepassingen voor Nederlandse regio's ten aanzien van de gerelateerdheid van industrieën in regio's, de potentie voor innovatie en economische groei, de weerbaarheid tegen economische schokken en de verbanden met de skills van de beroepsbevolking. Voor een overzicht, zie: Weterings, A. et al. (2013), *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, Den Haag: PBL.
- 18 Zie bijvoorbeeld: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf.
- 19 McCann, P. & R. Ortega-Argilés (2013), 'Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy', *Regional Studies*, 84, 1-12
- 20 Neffke, F., M. Henning & R. Boschma (2011), 'How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions', *Economische Geographie*, 87, 3, 237-265.
- 21 Dijk, van J., A.J.E. Edzes & M. Hamersma (2013), 'Groningen-Drenthe: The labour force challenge of activating and skilling within a changing demographic Environment', in: C. Martinez (ed.), *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for Resilient Labour Markets*, Parijs: OESO.
- 22 Voor een kort overzicht waaronder de verbinding met het landelijke beleid, zie: Ministerie van Economische Zaken (2014), *Partnerschapsovereenkomst Nederland 2014-2020 EFRO, ESF, ELP en EFMV*, Den Haag.
- 23 Inspectie voor Werk en Inkomen (2013), *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.
- 24 Edzes, A.J.E. & J. van Dijk (2011), 'De storm nadert en het dak lekt: bezuinigingen en invoering WWNV bedreigen ons sociale zekerheidsstelsel', in: *S&D* 2011/9-10, pp. 118-125.
- 25 WRR (2013).
- 26 OESO (2014), p. 216.

Nieuw belastingstelsel moet voor meer banen zorgen

We kunnen nog veel meer herverdelen via belastingheffing dan we nu al doen, liet Flip de Kam in het vorige S&D-nummer zien. Meer herverdelen verdient aandacht, bevestigen Ed Groot en Henk Nijboer in een reactie, en meer banen creëren is ook belangrijk. Hun voorstel: verlaag de belasting op arbeid en verhoog de btw.

ED GROOT & HENK NIJBOER

Beiden Tweede Kamerlid voor de PvdA

In zijn artikel 'Ongelijkheid: belastingen als breekijzer', in het augustusnummer van S&D, koestert Flip de Kam zijn oude voorliefde om feiten van hypes te onderscheiden. Anders dan de populaire beeldvorming wil doen geloven is in Nederland geen sprake van almaar grotere inkomensverschillen. Evenmin klopt de gedachte dat na het uitbreken van de economische crisis in 2008 de inkomens versneld ongelijker zijn geworden. Integendeel, stelt De Kam op basis van onderzoek van Caminada: de inkomensverdeling sinds 1990 laat een opvallend stabiel beeld zien, en vanaf 2008 daalt de ongelijkheid zelfs iets. Daarmee wijkt Nederland af van andere OESO-landen. Die stabiliteit is volgens De Kam in hoge mate te danken aan de herverdeling via de belastingen en de sociale uitkeringen. Herverdeling werkt dus en het is in dit verband goed te memoreren dat de PvdA tweederde van de periode sinds 1990 regeringsverantwoordelijkheid droeg.

Een ander verhaal is de verdeling van vermogen. Zo'n 60% van het vermogen is in handen van 10% van de huishoudens. Die verdeling wordt maar beperkt minder scheef –

ongeveer 50% – als ons enorme pensioenvermogen in de beschouwing wordt betrokken.

Wij delen en steunen in grote lijnen de analyse van De Kam en de door hem aangedragen voorstellen: beperk aftrekposten, verlaag het tarief waartegen deze mogen worden afgetrokken, hervorm de ondernemersbelastingen en de vermogensbelasting en maak de inkomstenbelasting progressiever. Een behoorlijk deel van die voorstellen wordt trouwens al uitgevoerd. Zo gaat het tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken gestaag omlaag richting het niveau van de eerste schijf. Ook is de aftrekbaarheid van pensioenpremies beperkt tot de inkomensgrens van € 100.000.

Een flinke bijdrage aan de herverdeling van inkomens levert verder het afbouwen van de diverse heffingskortingen, waardoor mensen met hoge inkomens effectief meer belasting gaan betalen. De algemene heffingskorting en arbeidskorting van iemand die € 100.000 verdient (zonder eigen woning of auto van de zaak) lopen (bij elkaar opgeteld) terug van € 2551 aan het begin van deze kabinetsperiode in 2013 naar € 1689 in 2017.

Nieuwe stappen naar een eerlijker en eenvoudiger stelsel kunnen worden gezet bij de komende belastinghervorming. Wij streven daarbij niet alleen naar eerlijker delen, maar vooral ook naar meer werkgelegenheid en een lagere werkloosheid. Dat moet een belangrijke doelstelling van het fiscale stelsel zijn.

Belast consumptie en vervuiling meer en arbeid minder

Werkgelegenheid stimuleren kan door de lasten op arbeid drastisch te verlagen en de opbrengsten uit andere belastingen te verhogen, liefst via de weg van grondslagverbreiding. De onevenwichtige belastingmix die we nu hebben krijgt ten onrechte weinig aandacht in de voorstellen van De Kam. Dat is temeer opvallend omdat uit internationale vergelijkingen blijkt dat in Nederland arbeid zwaar wordt belast terwijl consumptie en kapitaal – mede door allerlei vrijstellingen – relatief minder bijdragen aan de belastingopbrengst.

In de recente brief van het kabinet over de toekomst van het fiscale stelsel wordt een achttal richtingen geschetst waaruit de lagere belasting op arbeid kan worden gefinancierd. Zo kunnen de opbrengsten uit de btw worden verhoogd door te schrappen in het grote aantal vrijstellingen en in het aantal goederen en diensten dat valt onder het lage tarief. Wij delen niet de mening van De Kam dat de btw een sterk degressieve belasting zou zijn. Dat blijkt ook uit onlangs gepubliceerd onderzoek van het CPB.¹ Juist de hogere inkomens besteden een groter deel van hun inkomen aan bijvoorbeeld restaurants en concerten. De Kam komt tot zijn conclusie vanuit de notie dat mensen met hoge inkomens veel sparen en een kleiner deel van hun inkomen consumeren. Daarom betalen zij als percentage van hun inkomen minder btw dan lage inkomens. Maar vroeger of later komen veel van die besparingen natuurlijk toch tot besteding en wordt alsnog btw afgedragen.

Dezelfde studie van het CPB en ook de opvatting van Financiën² wijzen uit dat het lage btw-tarief niet effectief is als instrument om lage inkomens te ondersteunen. En als zich dan toch ongewenste inkomenseffecten voordoen is het beter die te repareren via de uitkeringen of de inkomstenbelasting. Afhankelijk van de vormgeving van het totale belastingpakket – compensatie van negatieve effecten op lage inkomens – is verhoging van de indirecte belastingen dus een verdedigbare optie vanuit sociaal-democratisch perspectief, zeker als daarbij de eerste levensbehoeften (het ‘boodschappenmandje’) buiten schot blijven.

Een verschuiving van belasting op arbeid naar btw leidt tot meer werkgelegenheid. Lagere lasten op arbeid verkleinen het verschil tussen de loonkosten van de werkgever en het nettoloon van de werknemer, de zogenoemde ‘wig’. Hierdoor houdt de werknemer meer over in zijn portemonnee en wordt werken aantrekkelijker. Verschuiving van die lasten naar de btw is geen reden tot zorg. Dat komt mede

De Kams bewering dat de btw een sterk degressieve belasting is, klopt niet

door de bredere grondslag van de btw (daar betaalt immers iedereen aan mee, niet alleen werknemers) en door het feit dat btw wel drukt op de import maar niet op de export.

Vergroening van het belastingstelsel is een andere manier om meer indirecte belastingen op te halen. Hier ligt een uitdaging omdat Nederland in vergelijking met andere landen al behoorlijk wat milieubelastingen telt. De vliegbelasting heeft Nederland met de neus op het feit gedrukt dat we een klein land zijn dat gevoelig is voor prijsverschillen met het buitenland. Dat neemt niet weg dat we goed moeten onderzoeken hoe we langs fiscale weg tot zui-

niger gebruik van energie en grondstoffen kunnen komen. Hoe dan ook moet de jarenlange oversubsidiëring van sommige als groen bekend staande auto's worden gekeerd. In 2007 brachten de inkomsten uit bpm, de aanschafbelasting op nieuwe auto's, nog € 3,6 mrd op, in 2013 was dat nog slechts € 1,1 mrd. In de fiscale behandeling van auto's is te veel belastinggeld verspild aan Mitsubishi Outlanders en andere PC Hooftractorachtige voertuigen.

Eerlijke belastingdruk voor bedrijven

Bijzondere aandacht verdienen verder de ondernemersbelastingen. Flip de Kam behoort tot de selecte groep fiscalisten die al in een vroeg stadium heeft gesignaleerd dat box 2 aan alle kanten rammelt: van evenwicht ten opzichte van werknemers is geen sprake en de mogelijkheden van ontwijking en fraude zijn legio. De commissie-Van Dijkhuizen zegt het wat diplomatieker maar het komt op hetzelfde neer: de ondernemersbelastingen bevinden zich in de 'fiscale luwte'. Wij zien het liefst een ondernemersbelasting naar Scandinavisch model zoals ook bepleit door CPB-fiscalist Sybren Cnossen. In het kort komt dit erop neer dat het normale rendement op kapitaal tegen een relatief laag tarief wordt belast (waarbij het tarief in box 3 richtinggevend is) maar dat overwinsten³ op dezelfde manier worden belast als inkomen uit arbeid, dus tegen maximaal 52%.

Terecht stelt De Kam aan de kaak dat bv's veel te ruime mogelijkheden hebben om winsten eindeloos op te potten en dat in de praktijk van belastinguitstel vaak -afstel komt. Vetgemeste bv's kunnen te gemakkelijk worden verkast naar het buitenland dan wel fiscaal vriendelijk overgeheveld naar de volgende generatie, die het spel van belastinguitstel vervolgens kan voortzetten. De huidige faciliteiten kunnen beter worden ingezet om het aannemen van personeel aantrekkelijker te maken.

Ook de aftrekbaarheid van rente op vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen zou meer in balans kunnen worden gebracht. Dat stimuleert investeringen uit

ingehouden winst en maakt met name het midden- en kleinbedrijf minder afhankelijk van bankkrediet.

Een deel van de bedrijven betaalt vaak nauwelijks belasting. Door vernuftig gebruik te maken van verschillen in fiscale wetgeving tussen landen minimaliseren zij hun effectieve belastingdruk. Kapitaal vliegt met één druk op de knop de oceaan over. Dat leidt tot een ware 'race naar de bodem', waarin landen elkaar proberen af te troeven met steeds lagere belastingen. Dat is winst voor aandeelhouders en mensen met een flinke bankrekening, maar een hard gelag voor veel werknemers, die met een steeds groter deel van hun loon de teruglopen-de belastinginkomsten op peil moeten houden.

Concrete, Europees gecoördineerde actie is noodzakelijk. Door harmonisatie van grondslag en tarief van de winstbelasting, informatie-uitwisseling, strengere eisen aan brievenbusmaatschappijen en het nalopen van onze belastingverdragen met ontwikkelingslanden. Nederland heeft alles in huis om de slag te winnen op échte concurrentievoordelen. De race naar de bodem die nu gaande is kent alleen verliezers.

Wij vinden verder dat de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek te weinig op groei en werk zijn gericht. Deze en andere ondernemersfaciliteiten moeten prikkels gaan bevatten om mensen in dienst te nemen, opdat kleine bedrijven kunnen groeien, niet alleen financieel maar ook met het oog op het aantal werknemers. Meer in het algemeen is de uitstoot van werknemers in loondienst naar schijnzelfstandigheid een urgent probleem en we zijn blij dat het kabinet nog dit jaar met een samenhangend pakket maatregelen komt om dit aan te pakken.

Winst op vermogen weer echt belasten

Ten slotte de vermogensbelasting. Wij constateren met genoegen dat inmiddels een brede Kamermeerderheid vindt dat de huidige heffing in box 3 zijn langste tijd gehad heeft. In box 3 wordt een rendement verondersteld van

4% waarop 30% belasting wordt geheven. Effectief komt dat neer op 1,2%. Voor kleinere spaarders die hooguit 2% rente krijgen, is dat tarief veel te hoog, zeker als ook de inflatie in aanmerking wordt genomen. Voor mensen met veel vermogen ligt dat anders. Wij denken dat Flip de Kam gelijk heeft als hij zegt dat het werkelijk behaalde rendement in de regel hoger is naarmate de vermogens groter worden. Een vermogensrendementsheffing die beter aansluit bij het werkelijk behaalde rendement zal daarom in de praktijk niet alleen als eerlijker

worden ervaren door iedereen, maar vanzelf ook herverdeling tot stand brengen: kleine spaarders gaan minder belasting betalen, vermogenden meer.

Eerlijker, eenvoudiger en meer in het teken van werk. Een stelsel met minder belasting op werk, een stelsel dat het aantrekkelijker maakt om mensen in dienst te nemen, een groener stelsel en een 'fair share' van bedrijven en vermogenden. Dat is het belastingstelsel waar de PvdA zich de komende jaren voor gaat inzetten.

Noten

- | | | |
|---|---|----------------------------------|
| | 2014/02, pp. 13-14. | (primair) rendement op kapitaal. |
| 1 | Bouwstenen voor een moderne btw, <i>CPB Policy Brief</i> | |
| | 2 Kamerstuknummer 32140-5. | |
| | 3 Overwinst definiëren we als alle winst boven een redelijk | |

Ongelijkheid als beleidsvraagstuk

Op het hoogtepunt van de hype rond het ongelijkheidsonderzoek van Piketty presenteerde de WRR zijn verkenning *Hoe ongelijk is Nederland?* Voor de onafhankelijke denktank is stelling nemen in een politiek vraagstuk als dat van ongelijkheid best ingewikkeld.

- **Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.),** *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam 2014

NICO WILTERDINK

Emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

In de westerse wereld neemt de bezorgdheid toe over de groeiende economische ongelijkheid. Zowel Thomas Piketty's grote internationaal vergelijkende studie als het WRR-rapport over recente ontwikkelingen in Nederland geeft daar uitdrukking en invulling aan. Tegelijk laten de reacties op beide studies zien dat die bezorgdheid niet door iedereen gedeeld wordt. Ongelijkheid is in Nederland helemaal geen probleem, riep voormalige werkgeversvoorzitter Bernard Wientjes uit bij de presentatie van het WRR-rapport in juni dit jaar, en verschillende commentaren in de dagen die volgden hadden eenzelfde teneur. Nu de eerste schermutselingen achter de rug zijn, wordt het tijd de diverse standpunten tegen elkaar af te wegen.

Uit de reacties op het rapport blijkt wel dat de WRR zich met dit project voor een lastige opgave zag gesteld: hoe aan de ene kant een

heldere boodschap over te brengen en aan de andere kant de schijn van partijdigheid te vermijden? Ongelijkheid is immers bij uitstek een kwestie die links en rechts van oudsher verdeelt, en wie het als vraagstuk aan de orde stelt wordt al gauw in de politiek linkse hoek geplaatst. De samenstellers hebben geprobeerd dit probleem te ondervangen door zich te concentreren op feitelijke trends in de economische ongelijkheid en aanwijsbare maatschappelijke gevolgen daarvan, en daarbij te kiezen voor een 'instrumentele' in plaats van een 'morele' benadering.

Ongelijkheid wordt volgens dit uitgangspunt primair beoordeeld naar de mate waarin ze negatieve gevolgen heeft voor de samenleving als geheel. Als aangetoond kan worden dat de ongelijkheid ongewenste effecten heeft die iedereen aangaan, is er een 'objectieve', niet-ideologische en partijtegenstellingen



*Presentatie van het WRR-rapport 'Hoe ongelijk is Nederland?' in de Balie in Amsterdam op 5 juni 2014.
Links Bernard Wientjes, VNO/NCW, en rechts Sadet Karabulut, Tweede Kamerlid SP.*

Nico Wilterdink

overstijgende reden om daar wat aan te doen. In de verkennende WRR-studie staan dan ook drie vragen centraal: Hoe is de economische ongelijkheid – gedefinieerd als de verdeling van inkomens en vermogens – in Nederland de afgelopen decennia veranderd? Wat zijn de (mogelijke) maatschappelijke en economische gevolgen van de ongelijkheid? En welke beleidsmaatregelen zijn te overwegen?

Trends in de inkomens- en vermogens-ongelijkheid

Niet alleen in de jaren tachtig, maar ook daarna is in Nederland wel degelijk sprake geweest van een gestaag toenemende inkomensongelijkheid, in weerwil van CBS-berichten over een hoge mate van stabiliteit in deze verdeling. Dat is de stelling die Wiemer Salverda verdedigt in het eerste hoofdstuk van de WRR-studie na de inleiding. De ongelijkheid van de bruto-inkomens van huishoudens is de afgelopen decennia steeds toegenomen, en die van de netto-inkomens en de gestandaardiseerde huishoudinkomens (waarbij gecorrigeerd is voor de omvang en samenstelling van de huishoudens) nog meer. Dit houdt in dat het verschil tussen de ongelijkheid van de bruto-inkomens (uitkeringen inbegrepen) en die van de netto-inkomens kleiner is geworden, wat kan worden toegeschreven aan de verminderende progressiviteit van het belasting- en premiestelsel.

Tegelijk is volgens het inleidende hoofdstuk in de WRR-verkenning de afstand tussen de ongelijkheid van primaire inkomens (uit arbeid en vermogen) en die van netto-inkomens (na bijtelling van uitkeringen en pensioenen en aftrek van belastingen en premies) juist groter geworden, hetgeen wijst op een toename van de herverdelende werking van uitkeringen, die vooral een onbedoeld gevolg is van de sterke groei van het aantal ouderen met een AOW-uitkering.¹

Salverda vergelijkt de gemiddelde gestandaardiseerde huishoudinkomens van het

hoogste en het laagste deciel – geordend naar bruto-inkomens – met elkaar: het quotiënt van beide neemt volgens zijn berekening in de jaren tachtig met 40% toe, daarna nog verder met zo'n 20%.²

Deze en andere uitkomsten roepen de vraag op waarom het CBS dan toch uitkomt op een slechts licht veranderende, bijna stabiele Gini-coëfficiënt voor de ongelijkheid van gestandaardiseerde huishoudinkomens in de periode 1990-2011.³ Weliswaar is de Gini een nogal logge maatstaf die weinig gevoelig is voor verschuivingen in de uiteinden van de inkomenshiërarchie, maar de door Salverda gesignaleerde polarisatie zou hier toch in moeten doorwerken, tenzij die gecompenseerd zou worden door vermindering van ongelijkheid in de tussendecielen.

Een andere verklaring voor de discrepantie zou gelegen kunnen zijn in het feit dat Salverda uitgaat van de decielenverdeling volgens de bruto-inkomens, terwijl het CBS deze herordent naar de gestandaardiseerde huishoudinkomens; maar daarover geeft het hoofdstuk geen nader uitsluitel. De vraag is ook of de verhouding tussen het aandeel van het hoogste en van het laagste deciel wel de meest geschikte maatstaf is om de inkomensongelijkheid aan af te meten. Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat 'de echte minima', degenen die langdurig op minimumuitkeringen zijn aangewezen, zich grotendeels in het tweede (een na laagste) deciel bevinden, terwijl het laagste deciel veeleer bestaat uit mensen met tijdelijk lage inkomens, zoals studenten en sommige zelfstandigen. Salverda merkt hier alleen over op dat het laagste deciel in de loop van de tijd steeds meer uit werkenden is gaan bestaan en dat studenten hierin 'slechts een minderheid' vormen, die 'eerder kleiner dan groter' is geworden.⁴ Dat had wat meer uitleg verdiend.

Alles bij elkaar wijst veel er toch op dat de inkomensongelijkheid in Nederland, net als in de meeste andere westerse landen, sinds de jaren tachtig bijna voortdurend is toegenomen.

Nico Wilterdink

men. Aan de argumenten die Salverda hiervoor aanvoert zou nog iets kunnen worden toegevoegd: de inkomenscijfers berusten op belastinggegevens, die een aanzienlijk deel van de inkomens en dan vooral de kapitaal- en winstinkomens niet dekken, en het zijn juist die inkomens die sterk in de hogere inkomenscategorieën zijn geconcentreerd en de afgelopen decennia in belang zijn toegenomen. Bovendien vallen vermogenswinsten, die sinds de jaren negentig uitbundig groeiden, helemaal buiten de belastbare inkomens. Zouden al die inkomens volledig zijn meegeteld, dan

De relatie tussen ongelijkheid en economische groei is discutabel

zouden de ongelijkheid én de toename daarvan in de afgelopen twintig jaar (althans tot de crisis van 2008-2009) vermoedelijk een stuk hoger uitvallen.

De beschikbare cijfers wijzen vooral op een toename van de ongelijkheid in de inkomens uit arbeid, laat Paul de Beer in zijn bijdrage zien. Het is op dit vlak dat de vergroting van de kloof tussen top en basis zich het duidelijkst voordoet. 'In 1990 verdiende een bestuurder uit de top-100 [van bedrijven die hun top het meest betalen] in iets minder dan twee weken evenveel als een minimumloner in een heel jaar; in 2011 had hij daar nog maar één week voor nodig.'⁵ Ook de Gini-index van de verdeling van de lonen van voltijdwerknemers geeft een gestage toename van ongelijkheid aan, althans tot 2005. Het is een internationale trend, die de meeste economen verklaren uit marktkrachten die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen (waardoor de vraag naar arbeidskrachten met speciale kennis en vaardigheden zou toenemen) en globalisering

(waardoor vooral laaggeschoolde werknemers steeds meer de concurrentie ondervinden van werknemers in andere landen). De bewijskracht voor dit type verklaring is echter gering, en De Beer stelt daar tegenover dat institutionele veranderingen 'waarschijnlijk' belangrijker zijn, zoals 'de verzwakking van de vakbonden' en 'het overheidsbeleid van liberalisering en marktwerking'. Toename van ongelijkheid is niet onvermijdelijk maar kan in principe door beleid worden gekeerd, zo wordt hiermee gesuggereerd.

Economische ongelijkheid omvat meer dan ongelijkheid van inkomens, zo benadrukt Bas van Bavel in zijn bijdrage over de vermogensongelijkheid. Niet alleen wijst hij erop dat vermogens veel ongelijker zijn verdeeld dan inkomens, ook stelt hij dat die ongelijkheid in Nederland buitengewoon groot is: '[...] hoger dan in de meeste Europese landen, hoger dan in het VK en op een even hoog niveau als in de VS'.⁶ Cijfers en literatuurverwijzingen die dit zouden kunnen adstrueren ontbreken echter. Legt men de cijfers over Nederland naast de schattingen die Piketty in zijn studie geeft, dan blijkt iets anders. Terwijl in Nederland in 2010 de rijkste 10% van de huishoudens 60% van het totaal van de privévermogens in handen had, was dit aandeel in hetzelfde jaar volgens Piketty in Frankrijk 62%, in het Verenigd Koninkrijk 70,5%, in de Verenigde Staten 71,5% en in Zweden 59%.⁷ Uitzonderlijk groot is de Nederlandse vermogensongelijkheid volgens deze gegevens dus zeker niet. Daarbij komt dat de pensioenvermogens – die minder ongelijk verdeeld zijn dan de privévermogens in strikte zin – buiten de statistieken van de vermogensverdeling vallen, terwijl ze met elkaar een relatief groot deel van het Nederlandse nationaal vermogen in beslag nemen.

Op de vraag hoe de vermogensongelijkheid de afgelopen jaren veranderd is, kan volgens Van Bavel geen ondubbelzinnig antwoord worden gegeven: aan de ene kant laten cijfers van het CBS 'een min of meer gelijkblijvende, hoge

Nico Wilterdink

ongelijkheid' zien, aan de andere kant zijn er 'partiële, concrete aanwijzingen dat de ongelijkheid de afgelopen jaren zelfs verder is gestegen', zoals een sterke groei van topvermogens volgens de lijsten van de 500 rijksten van *Quote*. Vervolgens noemt Van Bavel een reeks oorzaken van 'de grote en waarschijnlijk toenemende ongelijkheid' in de verdeling van het private vermogen, maar omdat niet helemaal duidelijk is wát er nu precies verklaard wordt, blijven die een beetje in de lucht hangen. Zo wordt als eerste oorzaak 'de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat' opgevoerd: mensen hoefden minder te sparen voor hun oude dag en op die manier werd de vorming van kleinere vermogens 'belemmerd'. Dat klinkt plausibel, maar feitelijk groeiden in de periode van opbouw en expansie van de verzorgingsstaat (1950-80) kleinere privévermogens in de vorm van spaartegoeden en eigen woningen aanzienlijk, waardoor de vermogensongelijkheid in die jaren waarschijnlijk juist afnam.⁸

Gevolgen van ongelijkheid

Wie het over de maatschappelijke gevolgen van economische ongelijkheid heeft, kan niet om de geruchtmakende studie van Richard Wilkinson en Kate Pickett, *The Spirit Level* (2009), heen. Zij concludeerden op grond van internationale vergelijkingen dat er een duidelijk oorzakelijk verband is tussen de mate van inkomensongelijkheid en een scala van sociale, psychische en medische problemen. Het is dan ook passend dat het tweede deel van de WRR-studie opent met een korte samenvatting van dat boek, gevolgd door een interview met Wilkinson. Het daaropvolgende stuk van Herman van de Werfhorst vormt een nauwkeurig empirisch commentaar op het werk van Wilkinson en Pickett. Op grond van grondig nieuw vergelijkend onderzoek stelt Van de Werfhorst vast dat sommige van de door Wilkinson geponeerde verbanden opgaan, maar dat andere een stevige empirische basis missen.

Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het veronderstelde verband tussen inkomensongelijkheid en geweldscriminaliteit. Daarentegen blijft de stelling overeind dat grotere ongelijkheid het vertrouwen in andere mensen en (vooral) in politieke en maatschappelijke instituties bij zowel hoge als lage inkomensgroepen doet afnemen. Geheel in de lijn van Wilkinson ligt ook de bevinding dat 'statuszucht' groter wordt bij groeiende inkomensongelijkheid, wat wel de vraag oproept hoe statuszucht gemeten is. Die vraag rijst ook bij andere variabelen, bijvoorbeeld waar zijdelings wordt opgemerkt dat in meer ongelijke landen 'de geestelijke gezondheid van de bevolking lager' is.⁹ Het persoonlijk welbevinden dat mensen zichzelf toeschrijven blijkt voor lagere statusgroepen lager te liggen naarmate de inkomensverschillen groter zijn, voor hogere statusgroepen echter niet. Ongelijkheid pakt op dit punt dus slecht uit voor de meerderheid van de bevolking, maar, anders dan Wilkinson veronderstelt, niet voor een geprivilegieerde minderheid. Alles bij elkaar kan gezegd worden dat het vergelijkende onderzoek van Van de Werfhorst c.s. de Wilkinson-these partiel bevestigt en daarmee enigermate relativeert.

Een andere kwestie betreft de economische gevolgen van ongelijkheid. Terwijl economen lange tijd veronderstelden dat ongelijkheid goed is voor economische groei, omdat zij de nodige prikkels voor inspanning en innovatie verschaft, doet de laatste tijd de omgekeerde stelling opgeld. In het laatste hoofdstuk bespreekt Robert Went vier argumenten waarom grote en groeiende ongelijkheid juist nadelig zou zijn voor economische groei: de ongelijkheid heeft 1) een negatief effect op de consumptieve vraag; 2) doet de schulden bij lagere inkomensgroepen toenemen, met een schulden crisis als mogelijk gevolg; 3) stelt rijken en veelverdieners in staat om hun onwelgevallige veranderingen tegen te houden; en 4) beperkt de mogelijkheden van lagere klassen om via onderwijs op te klimmen,

Nico Wilterdink

waardoor er minder geïnvesteerd wordt in 'menselijk kapitaal'.

Aan dit rijtje zou nog een argument kunnen worden toegevoegd. Ongelijkheid motiveert tot inspanningen zolang mensen het gevoel hebben dat ze hun positie daadwerkelijk kunnen verbeteren, maar demotiveert wanneer de verschillen zo groot worden dat ze onoverbrugbaar lijken te worden, wanneer armen steeds minder kansen krijgen en rijken steeds minder hoeven te doen om hun bevoorrechte positie te behouden. Een apathische onderklasse tegenover een grotendeels erfelijke 'leisure class' van vermogenden: daar zou voortdurend toenemende ongelijkheid toe kunnen leiden.

Dit is een theoretische, nogal speculatieve redenering die naar een mogelijke toekomst verwijst, en dat geldt ook de door Went genoemde argumenten. Voor zover deze enige empirische ondersteuning vinden, betreft die vooral ontwikkelingen in de Verenigde Staten, waar de toename van ongelijkheid de afgelopen dertig tot veertig jaar veel sterker was dan in de West-Europa. Internationale vergelijkingen tussen OESO-landen wijzen niet op een duidelijk verband tussen ongelijkheid en economische groei, in de ene noch de andere richting.¹⁰

Remedies

In de inleiding en daaropvolgende hoofdstukken wordt een scala van gelijkheidsbevorderende maatregelen geopperd. Voor een deel betreft dat 'redistributieve' belastingmaatregelen, zoals een verschuiving van de belastingdruk van (lagere) arbeidsinkomens naar (grote) privévermogens, voor een ander deel 'predistributieve' ingrepen in de primaire inkomens, zoals verhoging van het minimumloon in verhouding tot het gemiddelde loon en, ingrijpender, veranderingen in de structuur van ondernemingen die de macht van aandeelhouders zouden beperken ten gunste van werknemers. Bij al die, op zichzelf zinnige

voorstellen rijst natuurlijk de vraag in hoeverre ze haalbaar zijn, gegeven de politieke krachtsverhoudingen in Nederland.

Terwijl, zoals gezegd, de bezorgdheid over en kritiek op de groeiende ongelijkheid in de westerse wereld en ook in Nederland de afgelopen tijd is toegenomen, heeft die zich voorspand niet vertaald in politiek beleid gericht op vermindering van ongelijkheid. De partij die zich altijd uitdrukkelijk tegen 'nivellering' heeft gekeerd, de VVD, is uitgegroeid tot de

De bezorgdheid over de ongelijkheid groeit, maar het beleid blijft vooralsnog ongewijzigd

grootste van het land, en waar de vakbeweging zich ooit sterk maakte voor vermindering van beloningsverschillen tussen de basis en de top, lijkt ieder serieus streven in die richting nu ver te zoeken (wat in verband kan worden gebracht met de verzwakking van de onderhandelingsmacht van vakbonden).

Voorstellen voor belastinghervorming gaan eerder in de richting van afzwakking of zelfs afschaffing van de progressiviteit in de belastingtarieven (tot en met pleidooien voor een 'vlaktaks') dan van versterking daarvan. De wijdverbreide verontwaardiging over excessieve beloningen van topbestuurders heeft wel tot enige bijstellingen geleid, maar daarbij is het particuliere bedrijfsleven grotendeels ontzien. Dit WRR-rapport geeft de partijen ter linkerzijde, die toch al geporteerd zijn voor vermindering van sociaaleconomische ongelijkheid (PvdA, SP, GroenLinks), argumenten in handen om dat streven met kracht voort te zetten, maar of andere partijen zich erdoor laten beïnvloeden valt te betwijfelen.

Nico Wilterdink

Onbedoeld toont de studie aan hoe moeilijk het is ongelijkheid als maatschappelijk vraagstuk te objectiveren en boven belangen- tegenstellingen, morele overwegingen en politiek-ideologische geschilpunten uit te tillen. Is het al lastig 'de feiten' met betrekking tot de (relatieve) omvang van de ongelijkheid (wat wordt met wat vergeleken?) en de veranderingen daarin (op welke termijn?) te beschrijven, nog moeilijker is het aan te tonen welke negatieve gevolgen die ongelijkheid heeft voor de samenleving als geheel. Als dit rapport een boodschap bevat die partijen van uiteenlopende politieke signatuur toch zou kunnen aanspreken, dan is het een waarschuwing voor de toekomst: ernstige problemen zullen ontstaan als de ongelijkheid veel verder oploopt.

Waar het gaat om praktisch ingrijpen op de korte termijn, maken die beleidsvoorstellen de meeste kans die niet alleen een nivellerend effect hebben maar primair om andere redenen als wenselijk worden beschouwd. Over de noodzaak de werkloosheid te bestrijden be-

staat in Nederland in elk geval een grote consensus. Maatregelen die zowel de werkgelegenheid als de gelijkheid dienen — zoals een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op kapitaal, gepaard aan een reductie van de belasting- en premiedruk in de lagere loonschalen — zouden daarom in de nabije toekomst wellicht op brede politieke steun kunnen rekenen.

Deze WRR-studie is op verschillende punten voor kritiek vatbaar, zo moge uit het voorgaande blijken. Sommige beweringen zijn feitelijk niet goed onderbouwd, de betoogtrant laat hier en daar te wensen over, veel blijft steken in onuitgewerkte suggesties. Toch levert de studie alles bij elkaar een waardevolle bijdrage aan het debat over de ontwikkeling van de ongelijkheid en de gevolgen daarvan. De dreiging van een verdere toename van de ongelijkheid is ook in Nederland maar al te reëel, en dit rapport geeft in kort bestek de nodige munitie om daar niet alleen stelling tegen te nemen maar ook serieus na te denken over beleid dat die tendens zou kunnen keren.

Noten

- 1 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 19.
- 2 Ibidem, p. 48, figuur 2.5.
- 3 Ibidem.
- 4 Ibidem, p. 53.
- 5 Ibidem, p. 59.
- 6 Ibidem, p. 84.
- 7 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge/Londen: The Belknap Press of Harvard University Press), pp. 340-348; piketty.pse.ens.fr/capital21c, Tableau S10.1.
- 8 Zie vorige noot, en Nico Wilterdink, *Vermogensverhoudingen in Nederland* (Amsterdam: Arbeiderspers, 1984).
- 9 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers en Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR/Amsterdam University Press, 2014, p. 125.
- 10 Zie bijvoorbeeld OESO, *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Parijs: OESO, 2008.



Rotterdam, 10 oktober 2013 – Een man zoekt werk via het UWV Leerwerkloket Werkplein.

Hoe nieuwe technologie ons werk verandert

Veel werk zal verdwijnen of veranderen door technologische vooruitgang. Voor een deel kunnen we ons daarop voorbereiden.

► **Erik Brynjolfsson & Andrew McAfee**, *The Second Machine Age*, Norton, New York/Londen 2014

► **Simon Head**, *Mindless: Why smarter machines are making dumber humans*, Basic Books, New York 2014

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Technologische vooruitgang fascineert, ze appelleert aan nieuwe werelden en mogelijkheden, vooral door het hoge tempo van de veranderingen. Films als *The Matrix* en boeken als Dave Eggers' nieuwe-media-dystopie *The Circle* zijn populair. In ons dagelijks leven vinden we technologische uitvindingen vaak prachtig: de onlinewereld die ons ter beschikking staat via smartphones en tablets, de belofte van zelfrijdende auto's die minder ongelukken zullen veroorzaken, de mogelijkheden van 3D-printen in de gezondheidszorg.

Voor de arbeidsmarkt zou al die technologisering dan weer niet zo goed zijn. Robots en computers gaan veel van ons werk overnemen, niet alleen van lager opgeleiden maar ook van de middenklasse, zo is de voorspelling. Daar staat tegenover dat de introductie van automatische systemen kan zorgen voor minder verstoringen tijdens het productieproces en kan leiden tot een (deels) lagere fysieke belasting van werknemers. Bovendien maakt de nieuwe technologie tijds- en plaatsonafhankelijk werken mogelijk – geen overbodige luxe als arbeids- en zorgtaken gecom-

bineerd moeten worden en als we de dagelijkse verkeersopstoppingen willen tegengaan. Ook zijn er indicaties dat een gevarieerd ICT-gebruik gerelateerd is aan meer autonomie en leermogelijkheden in het werk.¹

Daarnaast mogen er dan wel banen verdwijnen, technologische ontwikkelingen zorgen ook voor productiviteitsvoordelen die de economie doen groeien waardoor er juist ook banen bij kunnen komen. En in die gevallen dat technologische nieuwigheden bepaalde taken van werknemers overnemen, ontstaan vaak vanzelf weer nieuwe functies. Denk aan de desktop-publishers die in de grafische industrie in de plaats kwamen van de traditionele zettters. Of denk aan de 'peer-to-peer economy' waarbij technologie het mogelijk maakt om vraag en aanbod snel bij elkaar te brengen via bijvoorbeeld marktplaats.nl, airbnb.com, couchsurfing.org of uber.com. Technologie zorgt ervoor dat allerlei afstanden en barrières in het leven van gewone mensen verdwijnen, waardoor ze makkelijker zelf kunnen ondernemen.

Fabian Dekker

Of dat positieve verhaal op macroniveau zich ook laat vertalen op microniveau — of de kassamedewerker die ontslagen is vanzelf weer terecht komt in een opengevallen functie — en hoe de gevolgen van al die technologische toepassingen verdeeld zijn over groepen werkenden, is voer voor arbeidseconomen. Twee recente Amerikaanse studies over de relatie tussen technologie en arbeid zijn in elk geval het lezen waard, ook voor een breder publiek. *The Second Machine Age* van Erik Brynjolfsson en Andrew McAfee is een empirische studie naar het verdwijnen van banen als gevolg van technologische ontwikkelingen. *Mindless: Why smarter machines are making dumber humans* van Simon Head kijkt vooral naar de gevolgen voor werkenden als hun arbeid tot in detail wordt gereguleerd en gemonitord.

De middengroepen staan onder druk

Bij lezing van het verder relatief optimistische boek van de MIT-economen Brynjolfsson en McAfee valt op dat het aandeel van het bruto binnenlands product dat naar de factor arbeid gaat ten opzichte van kapitaal de laatste tien jaar daalt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat onder invloed van nieuwe technologie arbeid minder schaars wordt waardoor de lonen dalen. Ook de bevinding dat de werkgelegenheid daalt terwijl de arbeidsproductiviteit toeneemt, laat zich in een minder optimistisch toekomstbeeld plaatsen. Een prikkelende (en ook verontrustende) conclusie is dat technologie niet bijdraagt aan verdere werkgelegenheids groei maar vooral banen vernietigt. Alternatieve verklaringen zoals de invloed van globalisering wijzen de auteurs stellig van de hand doordat zich vergelijkbare ontwikkelingen voordoen in lage-lonenlanden als India en China, waar eveneens machines taken overnemen van mensen, bijvoorbeeld in de industrie en bij callcenters.

In eerste instantie leek het erop dat de toepassing van nieuwe technologieën vooral voor

laaggeschoolden ongunstig zou uitwerken. De econoom Jeremy Rifkin wees midden jaren negentig al op een ophanden zijnde tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden in de samenleving door het verdwijnen van banen als gevolg van automatisering.² De achterliggende redenering is simpel: technologie stelt

De werkgelegenheid daalt terwijl de arbeidsproductiviteit toeneemt

nieuwe en complexere eisen aan het werk en maakt het mogelijk om relatief laaggeschoolde arbeid gemakkelijk te vervangen. Economen spreken in dit verband ook wel van 'skill-biased technological change'. De laatste jaren wordt opvallend genoeg steeds duidelijker dat niet alleen laaggeschoolden maar vooral ook het middensegment de dupe is van nieuwe technologische ontwikkelingen. Vooral in Amerika is hier bewijs voor gevonden³ en ook in Europa zien we ontwikkelingen die tenderen naar een 'squeezed middle'.⁴

Wat betreft de Nederlandse situatie blijkt dat, hoewel het werk voor laaggeschoolden ook in ons land afneemt, het perspectief van deze groep vooralsnog niet in extreme mate verslechterd is. De verklaring is dat tegelijkertijd met de afname van werkgelegenheid in het onderste arbeidssegment ook het arbeidsaanbod van laagopgeleiden is gedaald.⁵ Maar uit CBS-statistieken vanaf de jaren negentig valt wel af te leiden dat er langzaam maar zeker een beeld dreigt te ontstaan van 'winnaars' en 'verliezers' op onze arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen is de werkgelegenheid in Nederland voor middelbaar en lager opgeleiden de afgelopen jaren afgenomen, nemen de werkloosheidsrisico's voor deze groepen toe, werken ze vaker in flexibele banen met een

Fabian Dekker

grotere mate van baanonzekerheid en is er een duidelijke inkomenskloof waarneembaar tussen werkenden met een hoog opleidingsniveau en andere groepen op de arbeidsmarkt, hoewel dit laatste geen trendmatige ontwikkeling lijkt te zijn.⁶

Net als in Amerika staan de huizen van veel Nederlanders 'onder water' en neemt de bezorgdheid over de toekomst toe.⁷ Het aandeel flexibele en onzekere banen in de totale werkgelegenheid stijgt. De nieuwe technologie maakt het arbeidsbestaan bovendien minder voorspelbaar. De impact van technologische ontwikkelingen is niet alleen voelbaar aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar doet ook in Nederland in de breedte de vraag naar routinematige werkzaamheden afnemen,⁸ vooral economisch-administratieve werkzaamheden maar ook (deels) productiewerk. Hooggeschoold denkwerk en creatieve beroepen die zich lastig laten automatiseren zoals het werk van de schrijver of de chef-kok, blijven buiten schot. Ook taken met een sterk interpersoonlijk karakter zoals veel werkzaamheden in de gezondheidszorg laten zich vooralsnog minder goed automatiseren, hoewel robotisering ook hier steeds vaker haar intrede doet.

Modern Times revisited

Al die technische innovatie heeft ook invloed op de kwaliteit van arbeid. Daar gaat het boek van Simon Head over. Ik moet de lezer waarschuwen, *Mindless* zit vol pessimisme over de continue onderdrukking van werkenden, met als centraal thema de revival van het 'scientific management'. In een notendop: deze klassieke denkrichting binnen de organisatiekunde richt zich op het 'zo goed mogelijk' organiseren van taken binnen organisaties, met als uitgangspunt dat het systematisch opknippen van taken leidt tot economisch succes.

Als Head spreekt over de relatie tussen technologie en arbeid heeft hij het vooral over de constructie van een nieuw 'panopticum', hierbij impliciet verwijzend naar Foucault. De

cases die hij ter illustratie beschrijft zijn indrukwekkend. Bij Amerika's grootste supermarktketen Walmart worden medewerkers voortdurend gemonitord. Vastgelegd wordt wat ze precies doen, hoe lang ze over een taak doen en of de targets wel worden gehaald. Van medezeggenschap wil het bedrijf niets weten. Walmart-managers hebben een 'Toolbox to Remaining Union Free', bedoeld om signalen van sociale mobilisering in een vroegtijdig stadium op te vangen. Bij distributeur Amazon is het niet veel beter. Via gps-systemen krijgen werknemers in magazijnen instructies over de meest efficiënte looproutes. Ook hier is een voortdurende surveillering gericht op het halen van door het management gestelde doelen. Alles volgens het leidende principe 'three strikes and you're out'.

Volgens Head dreigt met een verdere technologisering en een strikt rationele inrichting van de arbeidsorganisatie niet alleen productmatige beheersing maar ook emotionele regulering van de arbeid. Net als Harry Braverman⁹ in de jaren zeventig vraagt Head zich af of technologie niet vooral in het voordeel werkt van de belangen van het kapitaal.

Natuurlijk is de Nederlandse arbeidsmarkt de Amerikaanse niet, maar ook voor ons is het geen overbodige luxe met het oog op verdere technologisering na te gaan denken over een nieuw sociaal model om met veranderingen om te gaan. Doen we dit niet dan komt ook bij ons vanzelf het scenario van een sterker gepolariseerd arbeidsmarktmodel in zicht, waarbij onaantrekkelijk werk overblijft voor de middelbaar en relatief laagopgeleide mensen op de arbeidsmarkt.

En nu?

Weerstand tegen technologische vooruitgang is niet nieuw, net zomin als de vrees dat technologisering zal leiden tot een generationaliseerde of, in weberiaanse bewoordingen, 'onttoverde' samenleving waarbij beheersing en controle van het arbeidsproces centraal staan.

Fabian Dekker

Schaakgrootmeester Jan Hein Donner zou ooit geantwoord hebben op de vraag hoe zijn voorbereiding op een schaakpartij tegen een computer eruitzag: 'Door een hamer te zoeken.' En al in het begin van de negentiende eeuw waren er Engelse arbeiders (de 'Luddites') die machines kapotsloegen uit protest tegen verdere mechanisering en lage lonen.

Natuurlijk is de impact van technologie op de arbeidsmarkt momenteel nog onvoldoende te overzien, maar over het algemeen is er inmiddels voldoende evidentie voor de stelling dat technologie wel degelijk de arbeidsmarktposities van laag- en middelbaar opgeleiden ondermijnt. Aan de andere kant: de inzet en uitkomsten van technologie zijn gelukkig nog altijd beïnvloedbaar, niet in de laatste plaats door beslissingen binnen de arbeidsorganisatie. De vraag is vooral ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat werkenden voldoende zijn voorbereid op de arbeidsmarkt van morgen. 'Een leven lang leren' is op papier de meest elegante oplossing. In de praktijk is het helaas een farce. De deelname van dertigplussers aan het hoger onderwijs laat te wensen over en de deelname aan deeltijdonderwijs is dalende. Ook stagneren de scholingsinspanningen van werkgevers en zijn de bestaande sectorfondsen voor scholing en ontwikkeling nog altijd sterk onderbenut en gericht op de inzetbaarheid binnen sectoren in plaats van tussen sectoren.

De transitiebudgetten die werknemers krijgen na hun ontslag, zijn niet hoog genoeg om verschil te maken en komen helaas pas in beeld als het al te laat is. Om werkenden vol-

doende toe te rusten op een veranderende arbeidsmarkt is meer nodig. Regionaal kunnen scholingsbehoeften in kaart worden gebracht en trainingsprogramma's worden ontwikkeld door overheid, onderwijs en sociale partners waar zij gezamenlijk aan meebetalen. Nieuwe technologie kan hierbij worden ingezet om kennis op een kostenefficiënte manier over te brengen, bijvoorbeeld via een digitale leeromgeving.

Ook verdient het aanbeveling het onderwijscurriculum nog eens goed tegen het licht te houden. In het huidige onderwijsdebat wordt in toenemende mate het belang benadrukt van een nauwgezette aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dit is zeker verstandig, maar

Onze arbeidsmarkt kent in toenemende mate groepen winnaars en verliezers

vooral vanuit het perspectief van de korte termijn. Binnen het onderwijs moet voldoende plaats blijven bestaan voor het opdoen van generieke competenties. Vaardigheden als creativiteit en probleemoplossend vermogen laten zich niet alleen moeilijker automatiseren, maar bieden ook uitwijkmogelijkheden bij (naderend) ontslag. De toekomst is omgeven met onzekerheden, alvast anticiperen op mogelijke veranderingen kan nooit kwaad.

Noten

- 1 SCP (2005), *Verzonken technologie*, SCP, Den Haag.
- 2 Rifkin, J. (1995), *The End of Work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, Putnam, New York.
- 3 Autor, D.H., Katz, L.F. & Kearney, M.S. (2006), 'The polarization of the US labor market', *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), pp. 189-194; Hacker, J. (2006), *The great risk shift*, Oxford University Press, New York.
- 4 Michaels, G., Natraj, A. & Van Reenen, J. (2014), 'Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years', *The Review of Economics and Statistics*, 96(1), pp. 60-77.
- 5 Beer, P. de (2006), 'Perspectieven voor de laagopgeleiden',

Fabian Dekker

- Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 22(3), pp. 218-233.
- 6 Dekker, F. (2014), 'Hoogopgeleiden zijn de winnaars op de arbeidsmarkt', *Me Judice*, 23 mei 2014.
- 7 RMO (2011), *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*, RMO, Den Haag.
- 8 CPB (2012), *Banen in het midden*, onder druk, CPB, Den Haag.
- 9 Braverman, H. (1974), *Labor and monopoly capital*, Monthly Review Press, New York.

Tijd voor een handboek cyberoorlog

Sabotage van telefoon- en internetverkeer is een vast onderdeel van hedendaagse oorlogsvoering. Maar een doordacht plan hoe te reageren op dergelijke aanvallen of een eigen aanvalsstrategie met digitale middelen hebben we niet.

ISABELLE DUYVESTEYN

Universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar aan het Instituut Politieke Wetenschap, Strategische Studies, Universiteit Leiden; universitair docent Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, Universiteit Utrecht

Tijdens een topontmoeting vorige maand in Wales hebben de 28 NAVO-lidstaten besloten dat cyberaanvallen voortaan deel uitmaken van het collectieve verdedigingsmechanisme van het bondgenootschap. Een cyberaanval tegen een van de lidstaten wordt vanaf nu gezien als een aanval tegen alle lidstaten. Maar wat is een cyberoorlog precies, en in welk opzicht onderscheidt deze zich van gewone criminaliteit via bijvoorbeeld internet? Een cyberoorlog kan worden omschreven als: het gebruik van digitale middelen om de tegenstander te dwingen acties te ondernemen of daarvan af te zien *die in de lijn liggen met de politieke doelstellingen van de actor die de middelen inzet*.

Deze middelen kunnen zijn 'denial-of-service'-aanvallen (DoS) meestal met gebruikmaking van een 'botnet' (een groot aantal computers om de systemen te overvoeren zodat ze niet meer werken), door het installeren van 'malware' of het hacken van computers, het platleggen of het aftappen van internetverkeer en het inbreken in netwerken. Voorbeelden van dit soort activiteiten hebben we in recente jaren gezien in Estland en in Zuid-Ossetië.

Aanvallen in Estland en Zuid-Ossetië

In Estland werden in april en mei 2007 in drie golven grote cyberaanvallen gepleegd op de overheid en het bankwezen. Deze aanvallen vonden plaats na een regeringsbesluit tot het verplaatsen van 'de bronzen soldaat van Tallinn' – een monument ter nagedachtenis aan de soldaten van het Rode Leger die sneuvelden bij de strijd om Tallinn in 1944. Verplaatsing van het monument – veel Esten beschouwen het als symbool voor de bezetting van hun land door de Sovjet-Unie van 1944 tot 1991 – stuitte tegen de borst van de grote Russische minderheid in Estland. Na een eerste serie amateuristische aanvallen, met instructies op veelgebruikte Russischtalige websites over hoe individuen konden participeren in de aanvallen, werden de aanvallen professioneler, waarschijnlijk met de inzet van een botnet. De aanvallen waren gericht tegen overheidswebsites, onder andere van de premier, en tegen het bankwezen, waardoor het betaalverkeer korte tijd ontregeld werd.

In het geval van Zuid-Ossetië viel in augustus 2008 een conventionele eenheid van het

Georgische leger de afvallige regio binnen. Dezelfde dag nog werd het gebied door de Russische strijdkrachten heroverd en uiteindelijk onafhankelijk verklaard. De inval van de Russen viel samen met een grote cyberaanval tegen het politieke establishment van Georgië, waaronder de president en het parlement, maar ook de pers en het bankwezen werden onderwerp van voornamelijk DoS-aanvallen.

Georgië was gedurende de hele zomer van 2008 voorwerp van cyberaanvallen, maar de grote golf van meest kwaadaardige aanvallen viel direct samen met het optrekken van het Russische leger. De aanvallen verzwakten de slagkracht van het Georgische leger onder andere doordat communicatie moeilijker was.

Dat cyberaanvallen zoals die in Estland en Zuid-Ossetië plaatsvonden een intrinsiek onderdeel zullen zijn van toekomstige oorlogsvoering, ligt voor de hand, al zal dit op de korte termijn waarschijnlijk vooral gebeuren in combinatie met kinetische middelen – de

Cyberaanvallen komen vooral vanuit China, Iran, Rusland en Syrië

inzet van de conventionele krijgsmacht. Conflictueus handelen waarbij cyberaanvallen worden ingezet laten meestal door hun context weinig interpretatieruimte voor de verantwoordelijkheid van de aanval. Volgens recente statistieken kan de overgrote meerderheid van cyberaanvallen worden herleid tot staten, met name China, Rusland en Iran.¹ In het geval van Estland en Zuid-Ossetië was duidelijk dat Rusland erachter zat. De rol van de staat is in dergelijke conflicten nog steeds prominent, in weerwil van de discussie over het einde van de rol van de natiestaat in oorlogen en de opkomst van niet-statelijke actoren.

Wanneer zetten we zelf digitale wapens in?

Cyberaanvallen moeten worden gezien binnen een politiek kader. Het debat tussen beleidsmakers en politieke besluitvormers moet gaan over de vraag wanneer we digitale wapens zullen inzetten en op welke manieren. Hoe zal de Nederlandse overheid reageren op een cyberaanval, met welke combinatie van instrumenten? Het gevaar is dat door het ontbreken van een strategisch kader waarin de link gelegd wordt tussen digitale instrumenten en politieke besluitvorming, technologische oplossingen de doorslag zullen geven, zonder dat de politieke context in beschouwing wordt genomen.²

De Cybersecurity Strategie die in 2013 is gepubliceerd stelt dat de Nederlandse strategie gericht is op 'een veilig en open cyberdomein, waarin de kansen die digitalisering onze samenleving biedt volop worden benut, dreigingen het hoofd worden geboden en fundamentele rechten en waarden worden beschermd'.³ Deze formulering van de Nederlandse strategische visie heeft een aantal belangrijke manco's. Ten eerste gaat de formulering voorbij aan de essentiële kenmerken van wat een strategie zou moeten inhouden: het verbinden van 'ends', 'ways' en 'means'. Niemand is tegen een 'veilig en open cyberdomein', maar de manieren waarop en met welke instrumenten dit ideaal zou moeten worden beschermd, blijft in de formulering onderbelicht. Dit leidt naar een tweede, fundamentele probleem.

In de beleidsdocumenten die over cybersecurity worden gepubliceerd, inclusief de wel zeer algemene Defensie Cyber Strategie,⁴ bestaat een dominante benadering die cyberveiligheid beziet vanuit nationaal perspectief en zich sterk richt op bescherming van onze vitale infrastructuur. Deze benadering lijkt geheel voorbij te gaan aan een belangrijke trend bij cyberaanvallen zoals die in de praktijk voorkomen; deze aanvallen zijn namelijk voornamelijk afkomstig uit het buitenland, meer specifiek van staten als China, Iran, Rus-

land en Syrië. Dit zou logischerwijs moeten leiden tot een sterkere nadruk op internationale betrekkingen en een rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Echter, het dossier cybersecurity is ondergebracht bij de competenties van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De leden van de Cybersecurity Raad, die toeziet op de uitvoering van de Cybersecurity Strategie, zijn voornamelijk mensen met een expertise op het gebied van technische aspecten van het cyberdomein of afkomstig uit het bedrijfsleven. Dit is op zijn minst curieus. Een logische insteek, ook in het licht van de NAVO-benadering, zou zijn een zeer hechte samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep.

Ten derde: het doordenken van de consequenties van de gemaakte keuzes zou meer aandacht moeten krijgen. Als de minister van Veiligheid en Justitie de doorzettingssmacht heeft bij een aanval op onze vitale infrastructuur — een voor de hand liggend doelwit in een conflict — wat zijn dan de mogelijkheden die hem ter beschikking staan? Kan hij dreigen met een digitale krachtmeting en zo de tegenstander afschrikken, opdat een daadwerkelijke oorlog wordt voorkomen? Speelt bij de inzet van digitale middelen ook het zogeheten veiligheidsdilemma (het risico op een ongewenst conflict vanwege gebrekkige informatie over intenties)? Hoe gaat vergelding in zijn werk? Is ook een offensieve strategie nodig, en wat zijn de consequenties van offensief handelen?

Afschrikkende werking

Afschrikking kan een effectieve manier zijn om een oorlog te vermijden, bijvoorbeeld door duidelijk te maken dat zowel de wil als het vermogen aanwezig is om actie te ondernemen in het geval de tegenstander een aanval voorbereidt. Nederland is een van de weinige staten die publiekelijk heeft kenbaar gemaakt offensieve cybercapaciteit te ontwikkelen. Maar onduidelijk is hoe deze afschrik-

king moet werken en hoe hier voordeel mee te behalen is.

Als onze capaciteiten geheim zijn en onze wapens nog nooit in praktijk zijn gebracht, hoe kan daar dan een afschrikkende werking van uitgaan?⁵ Is het wel mogelijk om een tegenstander af te schrikken met een digitale tegenaanval, als de samenleving waar die tegenaanval plaatsvindt niet beschikt over een hoge mate van toegang tot digitale middelen (internet en telefonie), de zogenaamde connectiviteit?⁶ Nota bene: conflicttrends laten zien dat de meest conflictueuze regio's in de wereld ook tot de meest onderontwikkelde behoren. Een land als Nederland zou, met andere woorden, wel eens veel gevoeliger voor een cyberaanval kunnen zijn dan onze mogelijke tegenstander.

Joseph Nye, verbonden aan Harvard Kennedy School, heeft gesuggereerd dat een actieve verdediging tegen cyberaanvallen van buitenaf, en de ontwikkeling van automatische reactiemechanismen in het geval van een cyberaanval, zoals een geautomatiseerde tegenaanval, goed zouden kunnen werken als afschrikmiddel. Evenals het risico van een beschadigde reputatie door het publiekelijk aan de schandpaal nagelen van de vermeende daders. Deze strategie zou ook kunnen worden toegepast op situaties waarin de aanvalleur niet is geïdentificeerd.⁷ Past een dergelijk afschrikkingsidee ook in ons buitenlands politiek beleid?

Veiligheid garanderen

Een ander risico van cyberaanvallen is dat vaak onduidelijkheid bestaat over de intenties van degene die de aanval uitvoert. Bij onvolledige informatie over de mogelijkheden en bedoelingen van een tegenstander kunnen partijen bij een gewapend conflict betrokken worden zonder dat dit voorzien was. Het risico op conflicten neemt op deze manier substantieel toe.⁸ Belangrijke vragen om te onderzoeken zijn: hoe werkt het veiligheidsdilemma — een wapenwedloop en toenemende span-

ningen, zoals tijdens de Koude Oorlog – in het geval van ‘cyber’? Hoe groot zijn de risico’s om per ongeluk terecht te komen in een cyberoorlog?⁹ En hoe kunnen we ons hiertegen weren?

Nederland zegt over offensieve cybercapaciteit te beschikken, maar is die effectief?

Dan zijn er de vragen rond de cyberaanval zelf. Wanneer, hoe en in welke combinaties kunnen cyberwapens operationeel het effectiefst zijn? Wat is de interactie met de politiek? Hoe worden wapens ingezet en hoe verloopt de ‘feedback loop’ met de politiek verantwoordelijken? Hoe en wanneer waarschuwen we onze bondgenoten voor de mogelijke ‘fall-out’ van een cyberaanval?

In het ‘cyberdomein’ zou degene met een offensieve strategie in het voordeel zijn.¹⁰ Immers: de inzetbaarheid van de conventionele krijgsmacht kan gehinderd worden door een eerste cyberaanval van de tegenstander.¹¹ Ook het Nederlandse rapport over cybersecurity uit 2012 stelt nadrukkelijk dat de offensieve partij in het voordeel is bij inbreuken op de cyberveiligheid.¹² Toch wordt het voordeel van het offensief zeer waarschijnlijk overschat. Zwakke punten kunnen vaak snel worden ‘gepatcht’ of data-verkeer kan worden omgeleid. Vaak bestaan veel te hoge verwachtingen van het effect van cyberwapens.¹³

Cyberaanvallen zijn ongetwijfeld effectief als onderdeel van een eerste aanval, maar voor een overwinning is er meestal meer nodig, zoals de dreiging van een mogelijke herhaling van de aanval. Zelfs als het mogelijk is om een offensief cyberwapen succesvol in te zetten, dan is het nog maar de vraag in hoeverre de inzet hiervan herhaald kan worden of in hoeverre het politieke doel hiermee dichterbij is

gebracht.¹⁴ Het lijkt erop dat, om effectief te zijn, een follow-up-optie noodzakelijk is, zoals een conventionele oorlog.¹⁵ Of wat in de context van de Koude Oorlog zou worden genoemd: een ‘second-strike capability’. Het is dus noodzakelijk na te denken over de drempel die wordt opgeworpen voor het inzetten van andere kinetische middelen.

Ook belangrijk om in de strategische overwegingen mee te nemen zijn de consequenties van een cyberaanval voor de bondgenoten. Welke nevenschade en effecten onderkennen zij? Hoe wordt de operatie na de aanval beoordeeld? Hoe kan nevenschade worden gemeten en op welke termijn?¹⁶ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de schade aan Japanse centrifuges een paar jaar na de lancering van het schadelijke computerprogramma Stuxnet in de Iraanse opwerkingscentrales in 2009. Ook moet in de digitale wereld rekening worden gehouden met substitutie: als een aanval op een staat of doelwit moeilijker wordt, verplaatst het fenomeen zich al snel naar een ander doelwit of een andere geografische locatie, vaak met een focus op de zwakste schakel.

Politiek kader

Spionage en criminaliteit via het internet vormen een probleem dat veel aandacht verdient, maar de inzet van digitale middelen bij oorlogsvoering moet daarvan onderscheiden worden. Het is een fundamenteel ander vraagstuk, dat om een eigen aanpak vraagt. Op dit moment zijn de theoretische modellen die de militaire operationele mogelijkheden in het cyberdomein in kaart brengen, inclusief de gevolgen daarvan, slechts zeer rudimentair.¹⁷

Dit gebrek aan een strategisch concept voor cyberoperaties dat ingebed is in een duidelijk politiek kader, is gevaarlijk.¹⁸ Bij het ontbreken van een doordachte strategie vult het operationele domein vaak de lacune. Dit bleek bijvoorbeeld in het debat over counter-insurgency in Afghanistan. In Afghanistan werd een gebrek aan strategie in de praktijk

gecompenseerd door de uiteindelijke dominantie van het operationele domein.¹⁹ Militair handelen vulde het gat van een niet of onduidelijk geformuleerd politiek doel.

Strategische besluitvorming kan pas plaatsvinden als eerst de operationele mogelijkheden van cyberwapens helder gedefinieerd zijn. De laatste jaren is het erg populair om de invoering van cyberwapens te vergelijken met de komst van het luchtwapen in de nadagen van de Eerste Wereldoorlog en ook in mindere mate met het nucleaire wapen tientallen jaren later. Er zijn inderdaad enkele in het oog springende overeenkomsten.

Dat is in de eerste plaats de populariteit van het idee dat de offensieve partij in het voordeel is. Ook het luchtwapen en de atoombom gaven aanvankelijk aanleiding tot een debat primair gericht op een offensieve strategie.

Een tweede overeenkomst is de verwachting van het directe strategische effect van de nieuwe wapens. Dit zou tot nader denken moeten aanzetten want uiteindelijk werden al deze wapens teruggebracht tot instrumenten voor het tweewegbrengen van een tactisch en operationeel effect, in plaats van een onafhankelijk strategisch effect, wat velen oorspronkelijk voor ogen hadden.

Maar de belangrijkste parallel is het ontbreken, toen en nu, van een politiek kader om de wapens tot een instrument van de politiek te laten zijn.²⁰ Het idee dat dit soort wapens ingezet kunnen worden zonder politieke beperkingen en controle, verdoezelt de fundamentele vraag over de manier waarop de inzet van cyberwapens politieke doelstellingen dichterbij kan brengen.²¹

Noten

- 1 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Cybersecuritybeeld CSBN-2m*, Den Haag, 2012. Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Cybersecuritybeeld CSBN-3*, Den Haag, 2013, p. 8. Richard Clarke, 'China's Cyberassault on America', *Wall Street Journal*, 15 June 2011.
- 2 Paul Cornish, David Livingstone, Dave Clemente & Claire Yorke, *On Cyber Warfare*, A Chatham House Report, Londen, Royal Institute of International Affairs, 2010, p. 18.
- 3 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 7.
- 4 Ministerie van Defensie, *Defensie Cyber Strategie*, Den Haag, 2012.
- 5 Richard Clarke, 'War from Cyberspace', *The National Interest*, nov./dec. 2009.
- 6 BBC News Magazine, 'Web War II; What a Future Cyber War will look like', 30 april 2012 (www.bbc.co.uk/news/magazine-17868789?print=true).
- 7 Joseph Nye Jr., 'Nuclear Lessons for Cyber Security', *Strategic Studies Quarterly*, 2011 p. 34 (www.au.af.mil/au/ssq/2011/winter/nye.pdf).
- 8 Adam P. Liff, 'Cyberwar; A New "Absolute Weapon"? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War', *Journal of Strategic Studies*, 2012, pp. 1-28, 20.
- 9 Cornish, Livingstone, Clemente & Yorke 2010, p. 28 (cursivering in het origineel).
- 10 Thomas Rid & Peter McBurney, 'Cyber-Weapons', *The RUSI Journal*, 157(1), 2012, pp. 6-13, 12; John Arquilla & David Ronfeldt, *The Advent of Netwar*, Santa Monica, RAND, 1996, p. 94; ministerie van Defensie, *Defensie Cyberstrategie*, Den Haag: Ministerie van Defensie, bestuursstaf, juni 2012, p. 2; Nye, 'Nuclear Lessons for Cyber Security', p. 21.
- 11 Liff, p. 15.
- 12 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, p. 8.
- 13 Betz en Stevens, p. 117; Jean-Loup Samaan, 'Cyber Command; The Rift in US Military Cyber-Strategy', *The RUSI Journal*, 155(6), 2010, pp. 16-21; Colin S. Gray, *Another Bloody Century*, 2007, p. 328; Thomas Mahnken, 'Cyber War and Cyber Warfare', in: Kristin M. Lord & Travis Sharp (eds.), *America's Cyber Future; Security and Prosperity in the Information Age (Volume II)*, Washington DC: Center for a New American Century, 2011, pp. 57-64.
- 14 Rid & McBurney, p. 12.
- 15 Cornish, Livingstone, Clemente & Yorke 2010, p. 6.
- 16 Herbert Lin, 'Lifting the Veil of Cyber Offense', *Security and Privacy*, aug. 2009, p. 16.
- 17 Tim Grant, Ivan Burke & Renier van Heerden, 'Comparing Models of Offensive Cyber Operations', paper presented at the International Conference of Information Warfare & Security, Seattle, VS, 2012.
- 18 Lin, 'Lifting the Veil of Cyber Offense'.
- 19 Hew Strachan, 'Strategy or

Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War', *Survival*, 52(5), 2010, pp. 157-182.
Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, 2008.

20 Gregory J., Rattray, *Strategic Warfare in Cyberspace*, Boston: MIT Press 2001, pp. 83-84.

21 Veel dank aan Sofia Lettenbichler, Marijn Nagtzaam, Martijn van Nijnanten, Thijs van

Rijn en Jascha Wieldraaijer voor hun input bij een eerdere versie van dit artikel. Daarnaast hebben Jeremy Butcher en John Stone feedback geleverd op de argumentatie.

PvdA bemoeilijkt integratie

Door **Kees Groenendijk**

Emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Het debat in de PvdA over immigratie werd de afgelopen jaren beheerst door twee onderwerpen: het kinderpardon en het niet strafbaar stellen van illegaal verblijf. Op beide punten heeft de PvdA duidelijk resultaat bereikt, maar verder is sprake van een reeks contraproductieve maatregelen die strijdig zijn met centrale waarden van de partij, zoals gelijkheid en solidariteit. Het gaat veelal om maatregelen die door het kabinet-Rutte I (VVD en CDA onder curatele van Wilders) werden besloten en nu door VVD en PvdA worden uitgevoerd. Hier wreekt zich dat de discussie over waarden in de PvdA na de formatie van Rutte II voortijdig is gesmoord.

Voor integratie van immigranten zijn zekerheid over het recht om hier te mogen blijven, kennis van de landstaal, arbeid en opleiding belangrijke voorwaarden. De laatste jaren is in Nederland de klok op al deze punten teruggedraaid. Sinds 2013 betaalt de overheid de cursussen Nederlandse taal alleen nog voor vluchtelingen. Deze door Rutte I besloten en door Rutte II uitgevoerde maatregel leidt tot het grotendeels afbreken van het onderwijs in het Nederlands voor immigranten.

De invoering van formele taal- en inburgeringsexamens heeft geleid tot een halvering van de aantallen naturalisaties (vanaf 2003) en van de permanente verblijfsvergunningen (vanaf 2010). Het niveau van de inburgerings-

examens wordt dit jaar opnieuw verhoogd. Dat betekent dat nog meer immigranten daarvoor niet zullen slagen. Begin 2014 is een wetsontwerp ingediend dat voorstelt de termijn waarna men Nederlander kan worden, die sinds 1892 op vijf jaar staat, naar zeven jaar te verlengen. Voor migranten van buiten de EU wordt het steeds moeilijker om verblijfszekerheid te verkrijgen. Gelijke toegang tot arbeid, tot politieke rechten en financiële steun bij het beginnen van een bedrijf of het kopen van een huis worden zo uitgesteld. Dat helpt niet bij de integratie. Eind 2013 is een wet aangenomen die de mogelijkheden voor werknemers van buiten de EU om een andere werkgever te zoeken en zo hun positie te verbeteren, ingrijpend beperkt.

Nederland loopt op dit gebied uit de pas in Europa. In Duitsland en Engeland krijgen daar geboren kinderen van lang in die landen gevestigde immigranten bij geboorte de Duitse c.q. Britse nationaliteit. De meeste in Nederland geboren kinderen van immigranten blijven hun hele jeugd 'vreemdeling'. Dat draagt niet bij aan hun integratie. Nederland is de enige EU-lidstaat die immigranten dwingt te slagen voor een inburgeringsexamen op straffe van een hoge boete en soms zelfs uitzetting, en die bovendien de kosten van de taalcursus (circa € 5000) op de immigranten afwentelt. Bij al deze maatregelen staat niet de integratie voorop maar andere, vaak onuitgesproken doelen. De PvdA zou de Europese en internationale kritiek op die maatregelen serieus moeten nemen. Alleen al opdat zij zich haar eigen waarden blijft herinneren.

AIVD houdt zijn verleden binnenskamers

Door **Ben de Jong**

Gastonderzoeker bij de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

Zoals praktisch elke overheidsorganisatie in Nederland vandaag de dag heeft de AIVD transparantie hoog in het vaandel staan. Wat er in de praktijk van die transparantie terecht komt leert een recent voorbeeld. De AIVD heeft Eleni Braat – tot voor kort ‘diensthistoricus’ van de AIVD – in de gelegenheid gesteld een boek te schrijven over een thema waar tot nu toe vrijwel niets over bekend was: de sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), voorganger van de AIVD. In *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998 baseert Braat zich op interviews die zij heeft afgenomen met 37 gepensioneerd BVD-ambtenaren en op het interne personeelsblad van de BVD, dat de toepasselijke naam *Het Spionnetje* droeg.

Dankzij Braats boek weten we nu dat er bij de BVD medio jaren vijftig een afdeling was waar de medewerkers, als ze bij de afdelingschef moesten komen, niet met hun naam werden opgeroepen maar met een nummer. Dit gebeurde om ook voor collega's hun identiteit geheim te houden. Geheimhouding tegenover buitenstaanders blijkt voor BVD-medewerkers een vaak terugkerend probleem geweest te zijn. Men mocht aan vrienden en kennissen niet zeggen waar men werkte en er moesten dus allerlei smoezen worden verzonnen.

De huidige dienstleiding van de AIVD heeft *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* jammer genoeg alleen intern verspreid. De buitenwereld weet dus officieel van niets. Blijkbaar ontbreekt het besef dat een organisatie die om operationele redenen zeer veel geheim moet houden van wat men nu doet, juist openheid dient te betrachten met betrekking tot de eigen geschiedenis. Zoals de historicus en voormalig NIOD-directeur Hans Blom heeft betoogd, is opening van zaken met betrekking tot de eigen geschiedenis voor een organisatie als de AIVD een van de manieren om alsnog, met vertraging, maatschappelijke verantwoording af te leggen, waar dat in het heden niet of nauwelijks kan. De AIVD is ten slotte een overheidsdienst die de bevoegdheid heeft in het geheim grondrechten van burgers te schenden.

Vreemd genoeg zegt het huidige hoofd van de AIVD, Rob Bertholee, in een voorwoord bij *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan...* dat deze publicatie een goed voorbeeld is van ‘de waarde die de AIVD blijft hechten aan transparantie, dialoog, en maatschappelijke verantwoording over zijn verleden’. Hoe deze mooie woorden te rijmen zijn met het besluit het boek van Eleni Braat niet voor externen beschikbaar te stellen, lijkt een vraag waarop alleen een middeleeuwse theoloog een antwoord kan bedenken. Gelukkig heeft de Stichting Argus het boek van Braat over de BVD in zijn geheel op internet gezet. Het is te downloaden via www.stichtingargus.nl/bvd/pub/oudejongs.pdf.



IN MEMORIAM

WILLEM WITTEVEEN

(5 MEI 1952 – 17 JULI 2014)

Een van de inzittenden van vlucht MH17 die op 17 juli boven Oekraïne werd neergehaald, was Willem Witteveen, inspirator voor de WBS en enthousiast redactie- en redactieraadlid van S&D.

Hij reisde in gezelschap van zijn vrouw Lidwien Heerkens en hun dochter Marit Witteveen.

Op een zonnige dinsdag voor de zomervakantie kwam Willem Witteveen voor het laatst bij de WBS langs. Om mee te denken over artikelen in komende nummers – richt de blik ook op de rest van de wereld, was zijn devies. Een artikel van zijn hand over de stand van democratie en rechtsstaat in Nederland ging toch niet door. Hij was te druk met het manuscript van een nieuw boek. *De wet als kunstwerk* was al in de folders van uitgeverij Boom aangekondigd voor het najaar. Misschien zou een voorpublicatie in S&D een idee zijn.

Willem Witteveen is er niet meer. Die voorpublicatie uit zijn boek vindt u in dit nummer, net als artikelen over zijn werk van **MONIKA SIE DHIAN HO & PAUL KALMA, KEES SCHUYT, CARINNE ELION-VALTER, ALKELINE VAN LENNING, RUUD KOOLE, MARGO TRAPPENBURG** en **HERMAN VAN GUNSTEREN**.

De wet als kunstwerk

Dit najaar verschijnt Willem Witteveens magnum opus *De wet als kunstwerk*. S&D-redactieraadlid Maurits Barendrecht en S&D-redacteur Tom Eijsbouts kozen enkele illustratieve fragmenten uit de inleiding en het slot van het boek. Met dank aan de nabestaanden en uitgeverij Boom.

WILLEM WITTEVEEN

Over het sociaal contract tussen schrijver en lezer (uit de inleiding)

'U weet nu waar u aan toe bent met dit boek over de wet als kunstwerk. En natuurlijk hebt u mijn aanwijzingen helemaal niet nodig, want u bepaalt zelf wel wat u leest. Maar de overeenkomst tussen het lezen van een boek en de interpretatie van de wet is nu juist een van de onderwerpen waar dit boek aandacht voor vraagt. Iedereen die een tekst leest die hij gewicht toekent, heeft al een soort contract gesloten met de schrijver van die tekst. Wij betreden nu een gezamenlijke leeswereld, zegt dat contract, waar we welwillend zullen zijn tegenover elkaar en niet alleen naar de letter zullen lezen maar ook naar de geest. En dat onuitgesproken contract lijkt op het sociale contract waar Rousseau het over had. De auteur verkeert in de rol van wetgever, de lezer in die van burger. Alleen in hun samenwerking, een vrije productie eigenlijk, komt er een zinvolle leeservaring tot stand en kunnen we achteraf zeggen dat we warempel met een soort van kunstwerk te maken hadden. We kunnen dat ook omkeren: de wetgever kijkt in een spiegel en de burgers kijken hem aan. Er is net zo min een wetgever die eenzijdig het recht heeft zijn bedoelingen dwingend over te dragen als er een auteur is die het alleenrecht

heeft op de interpretatie van zijn werk; het zijn de lezers en de gebruikers van de wetten die hier de dienst uitmaken.

Hoewel, in een democratische rechtsorde zijn wetgevers en burgers net als auteurs en lezers ook van elkaar afhankelijk en op elkaar aangewezen. De wet heeft alleen meerwaarde dankzij het gezag waarmee de regels worden neergelegd. De gebruikers van wetten willen in hun hart liever niet van interpretatie weten; zij verlangen duidelijkheid, hom of kuit. Regels zijn regels en zo staat het geschreven. Maar regels zijn geen regels, en degene die denkt dat er staat wat er staat heeft het mis. Wat geschreven staat is vandaag, in de omstandigheden van nu, iets anders dan gisteren of morgen, ook al blijven de woorden hardnekkig hetzelfde beweren. Men zegt wel dat het voor een gewoon mens niet te doen is om de wet te lezen, de taal van de juristen werpt hindernissen op. De lezer is niet erg welkom in de geordende wereld van het recht. Maar zonder lezer die bereid is om de wet serieus te nemen, kan er geen wet zijn en stort het hele bouwwerk van de wetgeving — dat zijn fundamenten al in Athene en Rome heeft — met een trage zucht ineen.

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

Een wetgever die dit allemaal beseft, zal respect tonen. Hij maakt weinig wetten, maar algemene. Algemene wetten, maar toegankelijke. Toegankelijke wetten met samenhang. Hij zet die wetten in beweging om de mensen te dienen. Hij gehoorzaamt ook zelf zijn wetten omdat hij de lezer anders niet kan verleiden dat ook te doen. De verstandige wetgever zet kortom een stapje terug in zijn wil tot macht om als dienende wetgever twee stappen vooruit te doen. Zo hij al had gedacht dat

de wet een instrument was voor zijn beleid, dan is hij van die illusie wel genezen. Om de wet tot een kunstwerk te maken waar de burgers mee kunnen lezen en schrijven, moet hij maat houden en ruimte laten voor interpretatie. Een boek dat poëzie ziet waar anderen met angst en beven de wet opslaan, een boek waarin filosofen onze eigen wetgevers onophoudelijk de maat nemen, kan het eigenlijk heel goed stellen zonder aanwijzingen aan de lezer.'

Meer dan twintig jaar lang liep ik met Willem van station Tilburg West, later Tilburg Universiteit, naar het Montesquieu-gebouw waarin we beiden werkten, en waarvan hij natuurlijk de naam had gekozen. Terwijl ik het ritme probeerde te vinden van zijn verende en snelle tred, liet hij altijd weer een stilte vallen. Even een moment om de verhevener gedachten die een treinreis kan oproepen, verbinding te laten maken met het alledaagse facultaire bestaan. Nooit was Willem degene die deze stilte verbrak. Hij liet het aan jou om iets belangwekkends aan te snijden. Maar je wist wel waar hij het over wilde hebben. En zo gingen die ongedwongen gesprekken altijd over het schuren en wrikken van de staatsmachten, over pleiten, dialoog en retoriek, over de rol van de Eerste Kamer en over een Liberal Arts-opleiding waarin dit allemaal samenkwam.

Willem liet anderen aan het woord. Je wist bij hem wel waar het over moest gaan. Zo ook in zijn laatste boek, afgerond tien dagen voor het vertrek van MH17. Het gaat over de wet en hij laat de grootste denkers erover spreken, in hun nauwkeurig gekozen eigen woorden. Het is aan de lezer om de paradoxen te ontwarren die daarbij ontstaan. (Maurits Barendrecht)

De wet in het huis van de rechtsstaat (uit hoofdstuk 38, paragraaf 6)

'De metafoor van de toren van Babel is verbonden met een verhaalslogica die onverbiddeijk naar ernstige communicatieproblemen voor de democratische wetgever verwijst. De strekking is negatief: een wetgever met ambitie moet haast wel vastlopen. Oakeshott maakt van deze retorische implicatie gebruik om er een liberaal-conservatieve boodschap aan te koppelen die de wetgever tot een grote mate van terughoudendheid moet aansporen. Daarmee zouden we de positie en mogelijkheden van de wetgever in de interventiestaat echter niet helemaal recht doen. Er is ook een liberaal-vooruitstrevend verhaal mogelijk dat, op basis van dezelfde feiten, meer constructieve

mogelijkheden aan de orde stelt. Daarvoor moeten we weer van metafoor wisselen. In plaats van de toren van Babel verrijst voor ons geestesoog nogmaals het imposante huis van de rechtsstaat.

Ons valt nu op dat op elke verdieping een kamer is ingericht voor de wet. In de liberale bouwlaag heerst de logica van het legaliteitsbeginsel. Dat eist kort en goed dat al het overheidsoptreden berust op de wet. De vrijheid van de burgers staat voorop. Daarom moet de overheid zich bescheiden opstellen en niet alles willen of mogen reguleren (wel optreden op het terrein van defensie, politie en infrastructuur; niet op terreinen als onderwijs,

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

cultuur en welzijn). Wetgever, bestuur en rechter worden van elkaar gescheiden staatsmachten; alleen al door deze machtenscheiding ontstaat een vrijheidssfeer voor de burgers. Maar de wetgeving moet idealiter ook allemaal gecodificeerd kunnen worden, waar bij het wetboek van Napoleon het grote voorbeeld vormt voor codificaties van het Nederlandse privaatrecht en strafrecht. Zo ontstaat een liberale waarborgstaat.

In de liberale rechtsstaat komt het kiesrecht slechts toe aan een minderheid van de bevolking (de gegoede burgerij). Dit is niet houdbaar. Na lange maatschappelijke en politieke strijd wordt het algemeen kiesrecht ingevoerd. Voor de wetgeving heeft dit meteen tot gevolg dat de wetgeving niet meer de visie en de belangen van een politieke klasse tot uitdrukking brengt, maar een instrument wordt voor de politieke meerderheid om door middel van wetgeving de maatschappij te hervormen. De maatschappelijke en politieke strijd over wetten maakt dat zij minder een grensafbakening markeren van het Algemeen Belang en meer het karakter krijgen van een politieke wilsuiting. De democratische bouwlaag trekt echter het legaliteitsbeginsel door naar de scheiding tussen politiek en bestuur (weberiaans); ambtelijke kaders staan weliswaar onder politieke heerschappij maar markeren ook een ruimte van praktische bezinning op de uitvoering, en bieden zo een zeker tegenwicht. Ook wordt het parlementair stelsel vormgegeven (ministeriële verantwoordelijkheid, vertrouwensregel, meerderheidsregel, openbaarheid), waardoor ook de politieke wil weer aan maat en regel wordt gebonden. In de 20e en 21e eeuw zet de democratisering van het wetgevingsproces zich verder door. De wet is niet meer in handen van een aristocratische of technocratische elite, maar onderworpen aan de meest diverse vormen van zeggenschap en beïnvloeding. In het poldermodel, waar alle stakeholders in principe gelijkbe-rechtigd aan de consultaties en onderhande-

lingen deelnemen, vindt deze democratiseringstendens zijn hoogtepunt.

Met de sociale rechtsstaat wordt de verandering van de functionaliteit van de wet die door de democratisering is ingezet, pas echt duidelijk. De sociale rechtsstaat is een ander woord voor de verzorgingsstaat. Hoewel die in aanleg slechts de bedoeling heeft mensen die zich niet zelf kunnen redden te ondersteunen en een compromis nastreeft tussen verschillende ideologieën van vrijheid, gelijkheid, solidariteit en verantwoordelijkheid, wordt de verzorgingsstaat al gauw de noemer waaronder de overheid steeds meer intervenueert in maatschappelijke processen. Er worden sociale rechten aan burgers verleend zonder op de kosten te letten van de daarmee te bieden voorzieningen. Er ontstaat een omvangrijke bureaucratie. Als gevolg van al deze ontwikkelingen is de wet alleen nog een instrument voor het beleid en begint men andere manieren om de wet te beschouwen uit het oog te verliezen. De sociale rechtsstaat blijkt instabiel te zijn. Pogingen om de sociale rechtsstaat te versoberen en zo het basisidee overeind te houden dan wel haar te vervangen door een neoliberale marktorde (deregulering, privatisering en vermarkting van de publieke zaak) leiden er niet toe dat er nieuwe duidelijkheid ontstaat over de wet die nu als instrument voor al deze veranderingsprojecten wordt ingezet.

De revolutionaire veranderingen in de informatie- en communicatietechnologie hebben nog niet tot andere denkbeelden over de wet geleid. Bovens wijst er wel op dat het mogelijk is een virtueel legaliteitsbeginsel te ontwikkelen dat het oude ideaal van de liberale legaliteit weer actualiseert: op internet kunnen websites worden ontwikkeld die de burger antwoord verschaffen op al zijn vragen over wetgeving en die daarnaast direct toegang kunnen bieden tot alle relevante stukken. Het is nog onduidelijk of een virtueel legaliteitsbeginsel inderdaad tot ontwikkeling gaat komen en of dit een terugkeer zal beteke-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

nen naar een liberaal ideaal van autonome burgers die op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Veel zal afhangen van de mate

waarin de wetgeving niet alleen toegankelijk maar ook consistent, overzichtelijk en begrijpelijk kan worden gemaakt.'

Willem en ik zijn samen niet zo van de afspraken, maar meer van de ontmoeting. We vonden elkaar als promovendi van Herman van Gunsteren, dertig jaar geleden. Sindsdien was Willem in mijn leven een vriend die bij verrassing opdook.

Sinds tien jaar sprak hij me van zijn project, de Wet als Kunstwerk. Hij sprak er wel vaak van, maar weinig over. Ik dacht: hij vindt het nog te kwetsbaar. Nu kan onze dialoog erover beginnen. (Tom Eijsbouts)

De constitutionele dialogen (uit hoofdstuk 39)

Plaats: Het theater van de politiek⁴¹⁶

Spreekers: Aristoteles, Plato, Montesquieu, Diderot, Bentham, Foucault, Fuller

1 Eerste bedrijf

(Midden op het toneel staat een oude eikenboom. Daaronder een bank waar Plato op zit: een oude man in een witte toga. Aristoteles loopt rusteloos heen en weer, eveneens gekleed in een witte toga.)

Aristoteles: Dus jij bent van mening dat wat jij de massa noemt — ik noem het de vergadering van burgers — niet meer is dan een rede-loze kudde. Alsof de leden van de gemeenschap niet in staat zijn besluiten te nemen die voor hen en voor iedereen het beste zijn! Waar heb je dan nog wetten voor nodig als de mensen als wezens zonder verstand en wijsheid die wetten toch niet begrijpen? Wie houdt de polis bij elkaar als de mensen die er wonen dat niet zelf doen?

Plato: Wat eisen gewone mensen van wetgevers? Dat ze wetten maken die de grote meerderheid van de bevolking graag opvolgt. Alsof je van trainers en artsen zou eisen dat het verzorgen en genezen van je lichaam een genoegen is.⁴¹⁷

Aristoteles: Men beschouwt het vermogen op goede wijze zowel te regeren als zich te laten regeren als de deugd bij uitstek van een staatsburger.⁴¹⁸

Plato: Maar die zogenaamde burgers van jou laten zich meeslepen door hun gevoelens van lust en pijn. Hun blik is verduisterd, zodra ze met meer dan één zijn. Deze wanverhouding tussen een verstandig oordeel aan de ene kant, en lust en pijn aan de ander kant, beschouw ik als de ergste, de grootste domheid, omdat het om de massa in de ziel gaat. Ja, je kunt het deel van de ziel dat lust en pijn voelt vergelijken met het gewone volk, met de massa in een staat. Wanneer een ziel zich dus verzet tegen kennis, verstand, inzicht, dingen waaraan van nature de leiding toekomt, spreek ik van domheid. En dat doe ik ook bij een staat, wanneer de massa zich niet naar de leiders en de wetten schikt.⁴¹⁹

Aristoteles: Er bestaat een vorm van gezag die iemand uitoefent over vrije mensen die zijn gelijken in afkomst zijn. Die is het die wij politiek bestuur noemen, en die moet de regeerder aanleren terwijl hij geregeerd wordt, zoals men het bevel over de cavalerie leert voeren door te dienen als cavalerist en het bevel over de troepen door zijn legeraanvoerder te dienen als commandant in lagere officiersrangen.⁴²⁰

Plato: Waar de grootste macht in één mens verenigd wordt met verstand en beheersing, daar ontstaan het beste staatsbestel en de beste wetgeving. Anders lukt dat nooit. Vat mijn

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

woorden op als de spreuk van een orakel en laat vaststaan dat het voor een staat misschien moeilijk is om goede wetten te krijgen, maar misschien ook helemaal niets sneller en gemakkelijker gaat, als er maar gebeurt wat we zeggen.⁴²¹

Aristoteles: Goede wetten moeten soeverein zijn en de bestuurder, of het er nu een is of meerderen, moet soeverein gezag hebben in alle kwesties waarover wetten onmogelijk precies uitspraak kunnen doen, omdat het moeilijk is algemene bepalingen te maken die opgaan voor alle gevallen. Wat het karakter van deze goede wetten moet zijn, is nog geenszins duidelijk... Wetten zijn noodzakelijkerwijs goed of slecht, rechtvaardig of onrechtvaardig al naar gelang een staatsinrichting dat is. Zoveel is duidelijk, dat wetten moeten zijn afgestemd op de staatsinrichting; als dit zo is, is het evident dat wetten die met de juiste staatsvormen overeenstemmen noodzakelijkerwijs rechtvaardig zijn, en dat wetten die met ontaarde staatsvormen overeenstemmen, onrechtvaardig zijn.⁴²²

Plato: Dat is allemaal heel fraai, ik verzet me niet tegen soevereine en rechtvaardige wetten. De vraag is alleen hoe we aan wetgevers komen met verstand van zaken. De samenleving moet al verstandig zijn ingericht om ze op te kunnen leiden. Burgers en bestuurders moeten eerst de juiste opvoeding hebben ondergaan, anders deugen ze niet voor hun vak.

Aristoteles: Dat, meer dan wat ook, de opvoeding van de jeugd een wetgever tot zorg moet zijn zal niemand betwisten.⁴²³

Plato: En alleen dan zullen ze de juiste instelling hebben om over anderen te heersen als ware dienaren van de wetten. Dat ik gezagsdragers nu wetsdienars noem, is niet om met een nieuw woord te komen, maar omdat ik geloof dat het behoud of de ondergang van een staat vooral hiervan afhangt.⁴²⁴

Aristoteles: Het duizelt mij voor ogen, leermeester. Ik wil vasthouden aan mijn uitgangspunt dat de burgers zichzelf besturen, maar ook zie ik in dat er goede en verstandige wet-

ten moeten komen en dat burgers zodra ze met macht bekleed zijn zich soms laten verblinden door gevoelens van lust en pijn, vakkundig opgewekt door onze sofistieke redenaars. Er is dus geen samenhangend beeld van de wetten die een goed bestel nodig heeft. De filosofen moeten de wetgevers de maat nemen. Als dat niet gebeurt, komt er van de hele onderneming bitter weinig terecht.

Plato: Laten we dan eerst proberen in gedachte de staat te stichten.⁴²⁵

Noten

416 Willem Witteveen, *Het theater van de politiek*, Amsterdam, Amber 1992: 35-39.

417 Plato, *Wetten*, a.w.: 684C.

418 Aristoteles, *Politica*, vertaling Jan Maarten Bremer en Ton Kessels, Groningen, Historische Uitgeverij 2012: 1277a26.

419 Plato, *Wetten*, a.w.: 689B.

420 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1277b10-13.

421 Plato, *Wetten*, a.w.: 712A.

422 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1282b1-1282b13.

423 Aristoteles, *Politica*, a.w.: 1337a10.

424 Plato, *Wetten*, a.w.: 715D.

425 Plato, *Wetten*, a.w.: 702E.

[...]

(De sprekers gaan om een tafel zitten waar ze met elkaar in gesprek raken zonder dat het publiek hun woorden kan verstaan; misschien bewegen ze ook alleen maar hun lippen.

Fuller komt op: een Amerikaanse professor in een ouderwets krijstreeppak.)

Fuller: De constitutionele dialoog over de wetten. Ergens ter wereld gaat het gesprek altijd door. Ik mag er graag iets van opvangen. Er komt altijd een moment waarop de dialoog tussen filosofen die zich in ons hoofd afspeelt de wens oproept om zelf mee te doen en stelling te nemen. Zo werkt het althans bij mij. Mijn eigen bijdrage is overigens bescheiden, zoals een jurist past. Elke samenleving heeft regels nodig, maar het is geen eenvoudige zaak om die regels zo op te stellen en zo toe te passen dat er orde en vrij-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

heid ontstaan. De kunst van de wetgeving is de kunst menselijk gedrag aan doelgerichte regels te onderwerpen. Maar het gaat er niet alleen maar om dat de wetgever een ordening schept waarin vrijheid mogelijk is. Het moet een functionele orde zijn. Ik volg Aristoteles met zijn term *economica*, die ik definieer als de wetenschap, theorie of kennis over goede orde en werkbare sociale arrangementen.⁴⁴³ Goede wetten respecteren de interne moraal van het recht. Daar past een bepaald mensbeeld bij. Wie in het recht het streven ziet om menselijk gedrag aan regels te onderwerpen moet zich noodzakelijkerwijs vastleggen op het uitgangspunt dat de mens in staat is tot verantwoordelijk handelen, dat hij in staat is om regels te begrijpen en na te leven, en dat hij kan worden aangesproken op zijn daden. Elke afwijking van de beginselen die met elkaar de interne moraal van het recht vormen is een belediging voor de waardigheid van de mens als verantwoordelijk handelend persoon. Over iemands handelen oordelen op basis van geheime regels of regels met terugwerkende kracht, of van hem een onmogelijke handeling te verlangen, wil zeggen dat je hem duidelijk maakt niets van hem te verwachten als het gaat om zijn vermogen om zijn leven vorm te geven. Als omgekeerd de opvatting geaccepteerd is dat mensen niet in staat zijn tot verantwoordelijk gedrag, dan verliest de juridische moraal zijn zin. Oordelen op basis van niet gepubliceerde wetten of wetten met terugwerkende kracht is dan zelfs eigenlijk geen belediging meer, want er is niets meer over om te beledigen — zelfs het woord ‘oordelen’ wordt zinloos in deze context. We oordelen niet meer over iemand, we manipuleren hem.⁴⁴⁴ Daarom heeft de kunst van de wetgeving alles te maken met vrijheid en menselijke waardigheid. Onder de juridische techniek die mensen zo afschrikt vanwege het jargon en de ingewikkelde zinsconstructies, schuilen beslissingen die van meer dan instrumenteel belang zijn.

(Fuller loopt naar de tafel en blijft bij de lege stoel staan. De anderen zien hem niet.)

Ik denk vaak na over Koning Rex en zijn falen om wetten tot stand te brengen; het verhaal is voor mij meer dan een didactische anekdote. Was zijn fout niet vooral dat hij de wetten als een instrument opvatte voor zijn Koninklijke Wil? Begaan onze wetgevers, die zich netjes door verkiezingen gelegitimeerd achten, niet dezelfde vergissing? We zouden misschien meer respect moeten hebben voor de wetten die er al zijn, vooral als ze in de maatschappij ingedaald zijn en levend recht zijn geworden. We zouden als wetgevers moeten aarzelen om ons machtswoord aan de samenleving op te willen opleggen. De wetgever die nieuwe regels ontwerpt, kan zich altijd oriënteren op de beginselen die ook al achter verouderde wetgeving schuilgaan. Wetgeving is ook een kwestie van goed interpreteren wat die beginselen zijn en hoe ze in nieuwe omstandigheden betekenis kunnen hebben.

Laat ik nog een ander verhaal vertellen. Een uitvinder van huishoudelijke apparaten overlijdt en laat de potloodschets van een uitvinding na waaraan hij aan het werk was. Op zijn doodsbed vraagt hij zijn zoon om het werk aan deze uitvinding voort te zetten, maar hij sterft voor hij de kans heeft gehad om zijn zoon te vertellen wat het doel van het apparaat was of wat voor plan hij had om de schets uit te werken. Als de zoon de wens van zijn vader tracht te vervullen is zijn eerste stap om te bedenken wat het doel van de uitvinding had moeten zijn, wat voor probleem hij had willen oplossen. Laten we het soort vraag stellen dat gebruikelijk is bij wetsinterpretatie. Was de zoon trouw aan de intentie van zijn vader? Als we daarmee bedoelen: Voerde hij de bedoeling die zijn vader gevormd had met het ontwerp uit? Dan kunnen we die vraag natuurlijk niet beantwoorden want we weten immers niet om wat voor bedoeling het ging. Als we daarmee bedoelen: Bleef hij binnen het kader dat zijn vader ont-

Willem Witteveen *De wet als kunstwerk*

wierp, accepteerde hij de opvatting van zijn vader over de behoefte van de praktijk aan het apparaat en zijn algemene aanpak van deze kwesties? Dan is het antwoord bevestigend. Als de zoon de geest van zijn vader te hulp kon roepen, zou deze geest met de zoon samenwerken om naar de oplossing te zoeken voor een probleem dat de vader niet had opgelost. Terug naar de analogie: De rechter zou soortgelijke vragen moeten stellen bij een moeilijke interpretatievraag. De opsteller van de wet en de rechter staan voor dezelfde vraag: valt dit probleem binnen het bereik van de wet? Is de oplossing er een die binnen het kader past?⁴⁴⁵

(Fuller gaat nu aan tafel zitten en richt zich tot de anderen.)

Iedereen die de wetten interpreteert, bouwt mee aan een constructie die eerder al in de steigers is gezet. Wetgeving heeft een eigen dynamiek, een eigen ritme. Er is tijd voor nodig om de bedoelingen van de wet uit de verf te laten komen. Het potentieel van een goede wet kan de wildste dromen van de bedenkers overtreffen als de burgers er hun leven naar inrichten. De wet is geen democratisch machtswoord en geen bestuurlijk instrument. De goede wet is een kunstwerk.'

Noten

443 Fuller, *The Principles of Social Order*, a.w.: 48.

444 Fuller, *Morality of Law*, a.w.: 162-163.

445 Fuller, *Morality of Law*, a.w.: 85.

Beminnelijk en strijdlustig

MONIKA SIE DHIAN HO & PAUL KALMA

Directeur en oud-directeur van de WBS

De barbaarse aanslag op vlucht MH17 heeft Willem Witteveen en 297 medepassagiers het leven gekost. Hij die zijn leven wijdde aan ‘de geordende wereld van het recht’ – aldus de titel van zijn inleiding tot het vakgebied – is gesneuveld in totale rechteloosheid.

De WBS-gemeenschap verliest met Willem Witteveen een inspirator, auteur van talloze columns en artikelen, co-auteur van WBS-boeken en -rapporten en een toegewijde redacteur en later lid van de redactieraad van S&D. Een man die schijnbare tegenstellingen zo natureel in zich verenigde: immer beminnelijk en strijdlustig, al jong gezaghebbend en nog steeds kwajongensachtig, sterk autonoom en tegelijk kwetsbaar ogend.

Willem Witteveen heeft de afgelopen vijftienvintig jaar een belangrijke bijdrage geleverd aan het werk van de WBS. In 1990 ging hij deel uitmaken van de redactie van S&D. Sindsdien heeft hij het blad onafgebroken helpen redigeren en vormgeven; eerst als redacteur en vanaf 1999, toen hij tot de Eerste Kamer toetrad, als lid van de redactieraad. Hij schreef zelf in totaal zo’n zeventig korte of langere artikelen en was daarmee een van de productiefste auteurs.

Zijn favoriete genre: korte, vaak polemische stukken aan het begin of het eind van het blad. Van vrolijkheid over het NOS-journaal dat bij de presentatie van de complete Verzamelde Werken van Multatuli opriep tot lezing van diens Idee 451 (‘de meest subversieve, meest socialistische daad die er in jaren op televisie gesteld is’ – S&D 1995/4), tot boosheid over de beroepsverboden die de universitei-

ten van Tilburg en Rotterdam aan de hoogleraren Vosman respectievelijk Ramadan oplegden (S&D 2009/9). Van teleurstelling over de gemiste kansen in de regeringsverklaring van het eerste paarse kabinet (‘Waarom zich terugtrekken onder de veilige paraplu van woorden die niet bijten en idealen die niet verhelderen?’ – S&D 1994/10) tot een bedroefd afscheid van de overleden samensteller van de S&D poëzierubriek Rein Bloem (‘In de literatuur zag hij de worstelingen terug om een rechtvaardige samenleving te bewonen’ – S&D 2008/9).

In zijn werk duikt een aantal belangrijke thema’s veelvuldig op. Ten eerste de ontwikkelingen in het sociaal-democratisch denken en dat van andere politieke stromingen. Daarbij schuwde hij de contra-intuïtieve stellingen niet. Zo besloot hij een artikel waarin hij het moderne ‘maakbaarheidsconservatisme’ contrasteert met het traditionele conservatisme van Edmund Burke met drie lessen van de laatste voor sociaal-democraten. Om te beginnen doen zij er goed aan oog te hebben voor tradities en instituties, met name die gevestigd sinds de Verlichting, omdat die een waardevol erfgoed vormen en voortdurend vernieuwing van binnenuit verdienen.

Daarnaast kunnen sociaal-democraten beter hun maakbaarheidsgeloof temperen en eerst goed analyseren welke ordening er door ingrijpen wordt verstoord en of de ingreep die verstoring rechtvaardigt. En ten slotte zouden zij zich in hun democratische politiek vooral moeten laten inspireren door de metafoor van een sociaal contract tussen de generaties en

Monika Sie Dhian Ho & Paul Kalma *Beminnelijk en strijdlustig*

met de gehele natuur, met als belangrijkste uitgangspunten: het beginsel van historische continuïteit en het beginsel van duurzame ontwikkeling (S&D 2005/1-2).

Een tweede onderwerp dat Willem Witteveen sterk bezighield was de ‘verambtelijkte’ universiteit. Er is allang geen sprake meer van opleidingsinstituten voor de elite of van vrijplaatsen voor de wetenschap. ‘Universiteiten lijken tegenwoordig nog het meest op uitvoeringsorganisaties van de overheid’, constateerde hij in 1992 (S&D nr. 4). En ruim tien jaar later is die ontwikkeling nog verder voortgeschreden. Nederland krijgt een hogeronderwijsstructuur die als internationaal systeem bedoeld is maar alleen in Nederland wordt ingevoerd. De verandering ‘leidt tot organisatorische opschudding, maar niet tot didactische vernieuwing’. En het parlement loopt er volgzzaam achteraan. ‘Niet de wetgever bepaalt het herzieningsproces, maar het herzieningsproces dicteert de wetgever.’ (S&D 2003/3).

En dan was er natuurlijk zijn grote aandacht voor het functioneren van de democratie en de rechtsstaat in het algemeen. Hij kon in een column overtuigend beargumenteren waarom wettelijke regels niet altijd onverkort moeten worden gehandhaafd (‘Het gaat [...] om regels maar ook om redelijkheid’) — om zich in dezelfde jaargang op te winden over de burgemeester van Katwijk die op het strand een ‘gewelddoogzone’ wilde inrichten (S&D 2000/2 en 2000/10). Evenzo combineerde hij verbeeldingskracht inzake de inrichting van de democratie (een geheel nieuwe taakverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer bijvoorbeeld) met een open oog voor de neiging van kabinetten om beloofde hervormingen, zoals het referendum ten tijde van ‘paars’, procedureel vrijwel ongedaan te maken. ‘Voor de echte kroonjuwelen zijn glazen namaakparels in de plaats gekomen. Toch is iedereen gelukkig’ (S&D 1999/6).

Op het terrein van de inrichting van de democratie was hij ook in ander verband voor de WBS actief. In 1995 publiceerde hij, samen met

zijn oud-collega’s van de Leidse universiteit Mark Bovens en Wim Derksen en met de WBS’ers Frans Becker en Paul Kalma *De verplaatsing van de politiek*. Een agenda voor democratische vernieuwing, aldus het rapport, kan niet beperkt blijven tot staatsrechtelijke hervormingen. De politieke macht ligt allang niet meer alleen in Den Haag. Dat vraagt om een veel opener, ‘responsieve’ wijze van besturen, om democratisering van maatschappelijke organisaties, maar ook om een meer normatieve, oriënterende rol van de politiek. Wat ze aan sturend vermogen prijsgeeft, kan ze herwinnen ‘door formulering en onderlinge confrontatie van concurrerende visies op het algemeen belang’.

Enkele jaren later leidde Willem Witteveen een PvdA-commissie die een nieuw beginselprogramma van de partij voorbereidde. In 1998 publiceerde deze de discussienota *De rode draden van de sociaal-democratie*. Het uiteindelijke ontwerp-programma werd (als gevolg van verdeeldheid in de commissie, bestuurlijke conflicten en kritiek van afdelingen) door het congres van 2001 niet overgenomen. Later blikte Willem Witteveen in S&D (2004/7-8) kritisch-ontspannen op die ontwikkeling terug. We verschilden van mening, schreef hij, over de vraag of het nieuwe programma gedeelde uitgangspunten, een maatschappijanalyse dan wel een langetermijnprogramma moest bevatten. Idealiter gaat dat samen, maar in de praktijk niet. De nieuwe commissie Bos-Koole koos voor het eerste (de gedeelde uitgangspunten) en dat vond hij ‘een heel verstandige keuze’.

Dat het interne debat over de beginselen van de sociaal-democratie gewoon doorging toen de PvdA toetrad tot het kabinet Rutte-II verbaasde Willem niet. De ‘worsteling met de vormgeving van de rode idealen in een door strijd en compromissen doortrokken praktijk is niet nieuw’, schreef hij naar aanleiding van het Van waarde-project van de WBS. ‘Zij is de grondtoon van de sociaal-democratische politiek.’ Wat hij wel als vernieuwend zag — ‘hope-

Monika Sie Dhian Ho & Paul Kalma *Beminnelijk en strijdlustig*

lijk een historische omslag in de manier waarop de PvdA politiek wil bedrijven' – was dat de betreffende publicaties steunden op meer dan vijftig interviews met mensen die vertellen hoe zij de greep op het leven zijn kwijtgeraakt of dreigen kwijt te raken (S&D 2013/2).

De politiek is er – en moet er zijn – om mensen weer de greep op het leven te geven die de sociaal-democratie aan vorige generaties wist te bieden. Dat is een van de centrale thesen van Van waarde. Het werk van Willem Witteveen was daarbij een belangrijke inspiratiebron. Dat geldt voor de optimistische grondtoon, gevoed door het grootschalig onderzoek van hem en zijn collega's van de Tilburgse universiteit, waaruit bleek dat waarden en morele beginselen nog altijd een voorname rol spelen in het moderne leven. Mensen worden wel degelijk bewogen door elkaars lot, verbinden hun eigen lot met dat van anderen en willen zich inzetten voor gezamenlijke lotsverbetering. En het geldt voor de opdracht hoe dit verlangen naar samenhang, dit reiken naar het algemeen belang, effectiever en duurzamer te maken. Daar waren het Willem Witteveens opvattingen over actief politiek burgerschap die inspireerden (S&D 2011/11-12).

Menig artikel van hem begint of eindigt met een oproep tot inspirerend politiek leiderschap. 'Sociaal-democratische politiek is georiënteerd op waarden, wordt gestuurd door beginselen en komt tot uitdrukking in

aansprekend leiderschap.' En: 'Het tijdperk Den Uyl is al lang voorbij. Het heeft niet veel zin er nostalgisch naar terug te verlangen. Ik denk wel dat veel van onze kiezers ook tegenwoordig, in heel andere omstandigheden, precies dit van de PvdA verwachten: aansprekende politiek waarin zichtbaar is dat de mensen die namens de PvdA optreden zich op gedeelde waarden oriënteren en waarin duidelijk is door welke beginselen zij zich precies laten leiden als het erom gaat grote kwesties in hanteerbare politiek om te zetten. De waarden-oriëntaties hebben niet alleen betekenis in zondagse discussies over hooggestemde idealen maar zijn herkenbaar in alledaags, praktisch politiek handelen.'

Willem Witteveen droeg zelf bij aan dit waardengeoriënteerde politiek handelen met zijn werk als volksvertegenwoordiger in de Eerste Kamer. Hij manifesteerde zich daar consequent en aansprekend als hoeder van de waarborgen van de rechtsstaat. Zo ging hij in de Senaat na of strenge wetsvoorstellen die veel vrijheid kosten ook werkelijk nodig en nuttig zijn, in de geest van het WBS-rapport uit 2007 *De bedreigde rechtsstaat – sociaal-democratie, terrorisme-bestrijding en burgerschap*, waarvan hij co-auteur was. En desnoods stemde hij als woordvoerder van zijn fractie tegen het wetsvoorstel. Met zachte stem en onverzettelijk.

Wat zullen we onze wijze vriend missen. Onze harten gaan uit naar de familie.

Topoi: de kunst van de herinnering

KEES SCHUYT

Voorzitter van de redactieraad van S&D

Symbolen maken de mens, zoals metaforen vorm geven aan politiek en samenleving. Een van de bekendste metaforen die Willem Witteveen, als docent bij de afdeling staatsrecht in Leiden, weer tevoorschijn toverde en bekendheid gaf was ‘Het schip van staat’.¹ Zijn grote kennis van en liefde voor de klassieke en moderne retorica paste hij met verve toe op staatkundige en politieke vraagstukken. Hij liet hiermee zien welke verborgen dimensies een rol spelen in politieke en juridische besluitvorming en hoe burgers en politici meegevoerd kunnen worden en gevangen kunnen raken in een netwerk van door henzelf geknoopte betekenissen.

Een van de vaak door Willem Witteveen gebruikte retorische begrippen was *topos*. Wie niet meteen weet wat het betekent wordt verwezen naar zijn monumentale en magistrale, met cum laude gewaardeerde proefschrift *De retoriek in het recht: over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie*.² Hij schrijft daar: ‘Het woord *topos* is ontleend aan de kunst van de herinnering, die berust op het principe dat men woorden gemakkelijk kan onthouden als men ze met voorwerpen in een ruimte associeert.’³

Ik wil het liefst het werk van de wetenschapsbeoefenaar W.J. Witteveen, de bijdrage van de sociaal-democraat en senator, en het leven van mijn vriend Willem blijven herinneren aan de hand van de door hem zelf aangebrachte en in het politieke en sociale leven ingebrachte *topoi*.

Retorische democratie en pluralisme

De eerste periode na zijn studie staatkunde en politicologie in Leiden besteedde Willem Witteveen vooral aan het onderzoeken van de retorische grondslagen van een democratische samenleving. Eerst als medewerker en docent (1979–84), daarna als vrije onderzoeker bij het onderzoekscentrum Sturing en Samenleving (1984–88) onder de stimulerende begeleiding van zijn promotor Herman van Gunsteren. Dat centrum, een nieuw initiatief van de juridische en de sociale faculteit gezamenlijk, werd, met Wim Derksen als directeur, een ware kweekvijver van talent. Willem Witteveen speelde daarbij samen met Mark Bovens een centrale rol. Elk jaar een conferentie over staatsrechtelijke en maatschappelijke thema’s, voorafgegaan door een vakkundig samengestelde bundel opstellen.

In zijn proefschrift benutte hij de klassieke retorica van onder anderen Quintilianus voor de analyse van hedendaagse verschijnselen in recht en staat. Rechtsstaat en democratie zijn geen statische verschijnselen, maar hebben een verhaal, met een geschiedenis, met parlementaire woordenstrijd en een ‘strijd om woorden’ in de sociale processen die eraan voorafgaan en erop volgen. De rol van metaforen, metonymen, adagia en dicta wordt allemaal nauwgezet geanalyseerd, zowel bij de wetgeving als bij de plaats van de rechter, die de wetten moet interpreteren.

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

Het is te veel om dit indrukwekkende proefschrift — dat zich ook nu nog met veel plezier en vooral nut laat lezen — hier weer te geven, maar de grondgedachte is bondig samengevat in stelling 9 bij het proefschrift: ‘Bij een retorische democratie past een pluralistische rechtsofpvatting.’ Geen dogma’s, geen vastgeroeste ideologieën, maar een voortgaand verhaal, verteld door boeren, burgers, buitenlui en Binnenhofleden. Het schip van staat voert immer in onrustige wateren.

Sociaal-democratie

Het is mijn stellige overtuiging dat Willem Witteveens keuze voor de sociaal-democratie voortkomt uit zijn grondige bestudering van deze grondslagen van de moderne democratie. In zijn analyse van democratie liggen vrijheid en gelijkheid in elkaars verlengde en vormen zij geen onverzoenlijke tegenstelling. Reductie van grove en ongerechtvaardigde ongelijkheden staat in het teken van de vergroting van individuele vrijheid en de verbetering van levenskansen voor iedere burger.

Na zijn succesvolle promotie en zijn benoeming tot hoogleraar in Tilburg werd Willem Witteveen in 1990 redacteur van *Socialisme & Democratie* en in 1999 trad hij toe tot de redactieraad. Tot ieders verbazing, waarschijnlijk ook van hemzelf, werd hij in die periode een van de meest productieve redacteurs ooit.

Hij schreef beschouwingen over allerhande onderwerpen, columns, gedichten, redactioneel commentaar (zie de WBS-website voor een overzicht van zijn bijdragen). Zijn waarnemingen waren soms scherp, zoals over de invoering van het bachelor-masterstelsel (‘in navolging van het buitenland heeft Nederland gekozen voor een dubbelzinnig twee-fasenstelsel dat nergens zo in het buitenland bestaat’), soms opbouwend en opbeurend, met name als het ging om het belang van democratische vernieuwing of de verplaatsing van de politiek naar Europa. Alle redactieleden en

leden van de redactieraad zijn Willem Witteveen zeer grote dank verschuldigd.

Over *De rode draden van de sociaal democratie* (1998), het rapport van de PvdA-commissie Beginselen⁴, geschreven onder zijn voorzitterschap, zal ik het hier niet hebben, maar ik hoop dat toekomstige politieke geschiedschrijvers de evenwichtige behandeling van de kerngedachten van de sociaal-democratie hierin zullen erkennen. Als alle praktiserende politici, niet alleen van de PvdA maar van alle politieke partijen, zijn instelling zouden volgen, dan zouden de zorgen om de kwaliteit van onze parlementaire democratie beduidend minder zijn.

De rechtsstaat en de geordende wereld van het recht

Als hoogleraar in Tilburg bracht Willem Witteveen tussen 1990 en 2005 aan eerstejaars rechtenstudenten de beginselen van het recht, van rechtsstelsels en van het geordend denken over recht en rechtvaardigheid bij. Wat moet het een genot zijn geweest om de eerste stappen in het recht te mogen maken aan de hand van zijn, in 1996 als boek uitgegeven colleges, *De geordende wereld van het recht*.⁵ En aan de hand van zijn uitdagende vragen en gedachtegangen. De uitleg van de kenmerken van de rechtsstaat, waarin een overheid gebonden is aan maat en regel, stelde hij vragenderwijs weer ter discussie, zoals hij zelf eens schreef: ‘Maar dan stel ik de vraag: wat betekent dit nu eigenlijk? Ligt het niet meer voor de hand dat in de rechtsstaat de *burgers* gebonden zijn aan maat en regel? Sommige aanwezigen beginnen deze zin ook op te schrijven. Maar er gaat ook een hand omhoog. “Geldt dat niet voor alle staten, ook tirannieke staten, dat ze hun onderdanen aan de wet binden en gehoorzaamheid verlangen? Dat is dus niet zoiets onderscheidends.” Terwijl ik de spreker van deze woorden in gedachten een 10 geef, kom ik zo op het punt dat in de rechtsstaat de binding van de overheid aan het recht

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

het juiste tegenwicht vormt tegen de binding van de burgers aan de wet, die hen wordt opgelegd.⁶

In dit vraag-en-antwoordspel staat de *topos* van de rechtsstaat voorgoed in het geheugen van deze studenten gegrift. *De geordende wereld van het recht* is een prachtboek, dat geschikt blijft voor jong én oud, jurist én niet-jurist. De universiteit is voor mensen als Willem Witteveen gemaakt en hij is precies iemand die geknipt is voor de universiteit, althans in de ouderwetse betekenis van de geleerde die breed is georiënteerd, erudiet, zorgvuldig en precies met woorden en begrippen, inspirerend en met de wil om het beste uit zichzelf en uit zijn studenten te halen. Zijn oratie⁷ en andere geschriften uit die tijd, samen met medewerkers vervaardigd, getuigen hiervan.

Willem Witteveen diepte, samen met zijn afdeling, de theorie en praktijk van de rechtsstaat in de periode 2001–02 verder uit, door een opdracht van de WRR, hetgeen resulteerde in de voorstudie *De sociale rechtsstaat voorbij*.⁸ Hier werd de rechtsstaat, geheel in de lijn van zijn *topoi*, gepresenteerd als een 'huis met vele kamers'. Een kamer van de wetgever, van de rechterlijke macht, van de uitvoerende macht, van de regering, van de koning. Als Eerste Kamerlid zou Willem de praktijk van de rechtsstaat aan de principiële grondslag blijven toetsen.

Jarenlang had hij daarnaast in *RegelMaat*, het tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken, een eigen rubriek, die hij *Nomoi* noemde en waarin hij in elke aflevering één oude of moderne wetgever behandelde: het ging over de wijze wetgever Solon, de radicale Dracon, de draconische wetten, Montaigne, Montesquieu en Locke, de Federalisten Hamilton, Madison en Jay, grondleggers van de Amerikaanse Constitutie⁹, die zijn voortdurende belangstelling en sympathie hadden, moderne rechtsfilosofen als Fuller en Dworkin, en over enkele bekende Nederlandse voorgangers als denkers over wetgeving: Thorbecke, Opzoomer, De Bosch Kemper, Van Houten.

Symbolische wetgeving; de verbeeldingskracht van de taal

Dat Willem uiteindelijk de inleiding tot het recht verruilde voor een andere onderwijspraktijk (vanaf 2004–05), het opzetten van een nieuw onderwijsprogramma Liberal Arts and Sciences, is niet verwonderlijk gezien zijn blijvende interesse voor retorica, taal en cultuur. Kunstzinnige en culturele vorming behoorde, naar zijn mening, tot de uitrusting van elke leerling en student en hij kreeg de kans om daar op universitair niveau vorm aan te geven.

In de tijd dat ik met hem werkte aan het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, kon hij zijn enthousiasme voor de nieuwe opleiding nauwelijks verbergen. De symbolische betekenis van tekens, taal, handelingen, wetteksten, romanfiguren enzovoort intrigeerde hem al veel eerder. Hij stimuleerde de studie van symbolische wetgeving en van communicatieve strategieën van beleid en wetgeving.¹⁰

Willem Witteveen was een semioticus van internationale allure, die meer dan 140 tekens nodig had om alle argumenten en redeneringen te wegen en te beoordelen. Het symbool is voor de sociale en culturele wetenschappen wat het virus is voor de biologie. Dit is tegelijk een mooie toepassing van de symbooltheorie: een symbool is iets wat staat voor iets anders; de vlag voor het vaderland, de roos voor de rode vuist, het kruis voor het christelijk lijden, de weegschaal voor het recht en woorden voor andere woorden. Symbool komt van het Griekse *sum-ballein*, dat samenbrengen, op één hoop gooien, betekent. Het staat tegenover *dia-ballein* dat juist door elkaar gooien, in de war schoppen, betekent. 'Diabolisch' is het duivelse kwaad dat levens overhoop haalt, gezinnen uit elkaar rukt en de geordende wereld van het recht verhindert door oorlogsgeweld en onrecht. De symboliek van het leven vindt vaak haar uitdrukking in literaire vormen, in een gedicht of een schilderij. Willem werd een professor in de poëzie¹¹, maar dat

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

was hij in feite altijd al. Als woorden of de ratio tekortschieten, schieten de symbolische lagen van een gedicht te hulp, zoals die van de door hem zeer bewonderde dichteres Wislawa Szymborska¹²:

Er is al te veel gebeurd
dat niet had mogen gebeuren
en dat wat had moeten komen
kwam niet.

De lente had moeten aanbreken
en het geluk, onder andere.

Angst had bergen en dalen moeten
verlaten.
Waarheid had sneller dan leugen
haar doel moeten bereiken.

Er hadden zich enkele ongelukken
niet meer moeten voordoen,
bijvoorbeeld oorlog
en honger, enzovoort.

Er had eerbied moeten zijn
voor de weerloosheid van weerlozen
voor vertrouwen en dergelijke.

Wie zich had willen verheugen over
de wereld
staat voor een onuitvoerbare opdracht.

De poëtica van de politiek

Dit brengt me vanzelf bij de laatste topos in het werk en het leven van Willem Witteveen: de rol van poëzie, algemener van kunst en kunstzinnige vorming, in wetenschap, politiek en samenleving. Hij had daartoe, samen met Sanne Taekema, het initiatief genomen voor een uniek boek: *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen*.¹³ Zesenvestig juristen, in alle soorten en maten, kozen elk één boek, roman, gedicht of toneelstuk uit waarvan zij vonden dat het een bijzondere betekenis had die juristen en andere lezers wel aan het den-

ken moest brengen. Zijn voorbeeld vond wel dra navolging in België, in een Vlaamse¹⁴ en een Franstalige versie.

Op de staatsrechtelijk gevoelige vraag 'Wat doet de Eerste Kamer?' kwam het laconieke maar doordachte antwoord van senator Witteveen: 'De Eerste Kamer schrijft gedichten' en hij voegde de daad bij het woord, door zijn mede-senatoren uit te nodigen een gedicht te schrijven. Dit deed hij, niet om de gevoelige vraag naar het bestaansrecht van de Eerste Kamer te vermijden of te negeren, maar enkel om erop te wijzen dat er nog een andere dimensie te vinden is in het politieke bedrijf. Het gaat niet alleen om macht, maar óók om verbeeldingskracht.

Verbeeldingskracht, 'moral imagination', is nodig daar waar de werkelijkheid op barsten staat en overweldigt. Het vertrouwen dat er een andere wereld te maken is, dat de wereld beter te maken valt, wordt gevoed door dergelijke verbeeldingskracht, en kunst en cultuur kunnen ons daaraan blijvend herinneren. De onuitvoerbaarheid van de soms hopeloze opdracht zich te verheugen over wat er allemaal gebeurt, wordt versterkt als de verbeeldingskracht verdwijnt. Ik denk dat dit de diepere drijfveer van Willem Witteveen is geweest om zich in te zetten voor de politiek in het algemeen en de sociaal-democratie in het bijzonder.

Tot slot

Wat moeten we in elk geval vasthouden? Als ik deze vraag voor mezelf beantwoord, noem ik vier persoonlijke eigenschappen die Willem Witteveen tot zo'n uiterst liefdevolle, beminlijke en waardevolle persoon maakten: zijn vaste levensovertuiging, waar hij niet mee te koop liep, maar die er altijd was; zo'n vaste levensovertuiging in een wankeler wordende wereld, vol egoïsme en materialisme, is een groot goed, een voorbeeld voor mijzelf en voor anderen. Zich inzetten voor de publieke zaak, het geeft niet op welke manier, op welk niveau en op welke wijze; ieder doet dat op

Kees Schuyt *Topoi: de kunst van de herinnering*

eigen kracht, naargelang die gegeven is. Zijn houding van liberaliteit, het vertrouwen dat hij altijd uitstraalde dat vrijheid en gelijkheid in elkaars verlengde liggen; dat het een voortvloeit uit het ander en dat zo'n vrijheid en vrede voor eenieder bereikbaar blijft. Als laatste zou ik willen noemen zijn poëtica van het leven, de kunstzinnigheid behouden ondanks

alle rampen en tegenspoed. Dit voornemen om het goede in hun leven als voorbeeld vast te houden, wordt gesymboliseerd in een kort fragment van het gedicht 'Onverbroken' van Ida Gerhardt¹⁵:

Er is een weten van elkaar
dat tijd en afstand overwint.

Noten

- 1 W.J. Witteveen, 'Dokteren aan het schip van staat' in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het Schip van staat* (1985), Tjeenk Willink, Zwolle, pp. 23-51.
- 2 W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht: over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie* (1988), proefschrift, R.U. Leiden, Tjeenk Willink, Zwolle.
- 3 Ibidem, p. 70. Het betreft hier een citaat van J.P. Guépin.
- 4 Rapport van de PvdA-commissie Beginselen, *De rode draden van de sociaal democratie*, Den Haag, oktober 1998.
- 5 Willem Witteveen, *De geordende wereld van het recht* (1996), Amsterdam University Press, Amsterdam.
- 6 Willem Witteveen, 'Adagia van verantwoordelijkheid en macht: Kees Schuyt als socioloog en moralist' in: *Sociologie*, jrg. 3, nr. 4, 2007: 533 (2007).
- 7 W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten* (1991), Tjeenk Willink, Zwolle.
- 8 W.J. Witteveen en B.M.J. van Klink, *De sociale rechtsstaat voorbij* (2002), WRR, Voorstudies en achtergronden, nr. V 116, Den Haag.
- 9 *The Federalist Papers, Alexander Hamilton, James Madison and John Jay* (2004), Simon and Schuster Paperbacks, New York.
- 10 Zie bijvoorbeeld W.J. Witteveen, P. van Seters, G. van Roermund (red.), *Wat maakt de wet symbolisch?* (1991), Tjeenk Willink, Zwolle; en onder zijn leiding vervaardigd proefschrift van B. van Klink, *De Wet als Symbool* (1998), Tjeenk Willink, Zwolle.
- 11 Grace McClellan, *Professor in de poëzie*, roman, Atlas Contact, Amsterdam, 2014 (oorspronkelijk in het Engels 2013).
- 12 'Eeuwwisseling' in: Wislawa Szymborska, *De Vreugde van het schrijven* (1997), samengesteld en vertaald door Jo Govaerts, Uitgeverij Van Halewyck, Leuven, pp. 38-39.
- 13 Willem Witteveen en Sanne Taekema (red.), *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen* (2000), Boom Juridische uitgevers, den Haag.
- 14 K. Lemmens en F. Jongen (red.), *Recht en Literatuur* (2007), Anthemis, Brugge.
- 15 Ida Gerhardt, 'Onverbroken', in: *Verzamelde gedichten* (1995), deel 2, p. 615, Polak en Van Gennip, Amsterdam.

De betekenis van literatuur

CARINNE ELION-VALTER

Promovenda aan Tilburg University (tot 17 juli bij Willem Witteveen)

Nederland verliest met Willem Witteveen een overtuigd sociaal-democraat en een wijs deskundige op het kruispunt van recht, wetgeving en politiek. Hij overzag actuele problemen scherp, maar altijd met een relativerende blik en met waardering voor andere standpunten en had uiteindelijk zelf het nodige gemeen met 'de wijze wetgever die vanaf zijn berg het hele systeem overziet en ook oog heeft voor de onverwachte en tegendraadse effecten'.¹ Zijn persoonlijkheid – mild, blijmoedig, realistisch en enthousiast – had hier alles mee te maken. Daarnaast putte hij inspiratie, inzicht en nieuwe ideeën uit literaire bronnen. Veelvuldig schreef hij over wetgeving en recht onder verwijzing naar literaire teksten en literatuurwetenschappelijke theorieën. In politiek, onderwijs en wetenschappelijke teksten betoonde hij zich een retoricus en taalgevoelig schrijver en hij schreef zelf gedichten en korte verhalen. Daarnaast was hij een groot liefhebber van moderne kunst. En ook hiervoor geldt: hij beoefende deze zelf ook. Op de vakgroep in Tilburg hangen enkele van zijn schilderijen. Vorig jaar nog deed hij mee aan een tentoonstelling met grafisch werk in Breda.

Reisgenoten: literatuur als bron van kennis, inzicht en verbeelding

In 2013 schreef Willem Witteveen over de reisgenoten van Tocqueville, Pascal, Montesquieu en Rousseau.² Ook zelf vond hij in deze auteurs, die zowel tot de literaire traditie als de filosofische behoren, zijn favoriete reisgeno-

ten. Maar hij onderhield gesprekken met nog veel meer reisgenoten. De vele artikelen over de kunst van het wetgeven die onder *Nomoi* verschenen in *RegelMaat* getuigen ervan. Vaste reisgenoten waren, naast de hiervoor genoemde, onder meer Plato, Machiavelli, Montaigne, Voltaire en Kafka. Ook sommige rechtsfilosofen behoorden tot die literair gevoelige reisgenoten, waaronder Fuller en Dworkin.

In sommige van deze literaire reisgenoten vond hij scherpzinnige waarnemers van de werkelijkheid van recht, wetgeving en politiek. Andere troffen hem als beschouwers van de ideeënwerelden waarop recht en politiek gebouwd zijn en waaruit de rechtvaardigingen voor keuzen geput worden. En bij velen vond hij, inventief als hij zelf was, onverwachte bouwstenen voor de bekritisering en verfijning van die ideeënwerelden.

Klassieke auteurs vormden gesprekspartners bij het bouwen aan zijn ideeënrijk over wetgeving. Met Kafka verkende hij het lege landschap voor de poort van de wet, daar waar de burger zich verlaten voelt of bekneld door een bureaucratische overheid en een management in de ban van onvoldragen plannen voor verandering.³ Bureaucratie houdt de individuele mens in zijn greep, maar hoe dat gebeurt is vaak zo ongrijpbaar en toch zo alom aanwezig dat de verbeelding van Kafka nodig is om dit verschijnsel onder woorden te brengen.

Matsiers roman *Het achtenveertigste uur* leverde stof voor het uitdrukken van de verbijstering over het handelen van de IND. Nauwkeurig analyseerde Willem Witteveen het verschil in literaire strategie tussen Kafka

Carinne Elion-Valter *De betekenis van literatuur*

en Matsier de één toont de absurditeit vanuit de omkering, de ander vanuit de realistische beschrijving. 'In de spiegel van de literatuur zien we de bureaucratische vormen en praktijken uitvergroot.'

Aan de hand van Pirandello's verhaal *De Waarheid* en een opstel van Maarten 't Hart verkende hij dan weer de vooronderstellingen over strafrechtelijke waarheidsvinding. Het (straf)recht is toch een soort machine; het raderwerk van vaste begrippen en logica moet tot een rechtvaardige uitkomst leiden. Literatuur maakt juristen hiervan bewust en wijst hen erop dat dit vraagt dat zij bemiddelen tussen dit juridische ideaal van gelijkheid en de individuele verwachtingen van de verdachte.⁴ Met zijn vele literaire reisgenoten zocht Willem Witteveen naar de juiste rolinvulling voor de rechter, de wetgever, de politicus en ook de wetenschapper. Allen zoeken zij hun rol op het toneel van de stad.

Gespreksgenoten: literaire inzichten in rechtswetenschappelijke en politieke beschouwingen

Willem Witteveen beschouwde literatuur en recht als manifestaties van de retorica, de kunst van het goede spreken, waarbij het niet alleen gaat om strategisch, maar daarmee ook om verantwoord en overdacht spreken. Die door de retorica gevoede visie manifesteerde zich in allerlei gedaanten. Willem Witteveen was een perspectivische visie toegedaan wat betreft waarheid en recht. De werkelijkheid was slechts te benaderen vanuit meerdere perspectieven en denkkaders. Zijn betogen schreef hij ook vanuit die houding. Scherp plaatste hij verschillende visies uiteen, toetste deze aan verschillende voorbeelden en kwam vaak uit op een perspectief dat ruimte liet voor aanpassing in de toekomst en praktisch handelen.

Hij beschouwde het recht als argumentatiecultuur, een te koesteren platform waar justitiabelen hun uiteenlopende visies op de werkelijkheid kunnen neerleggen en hun be-

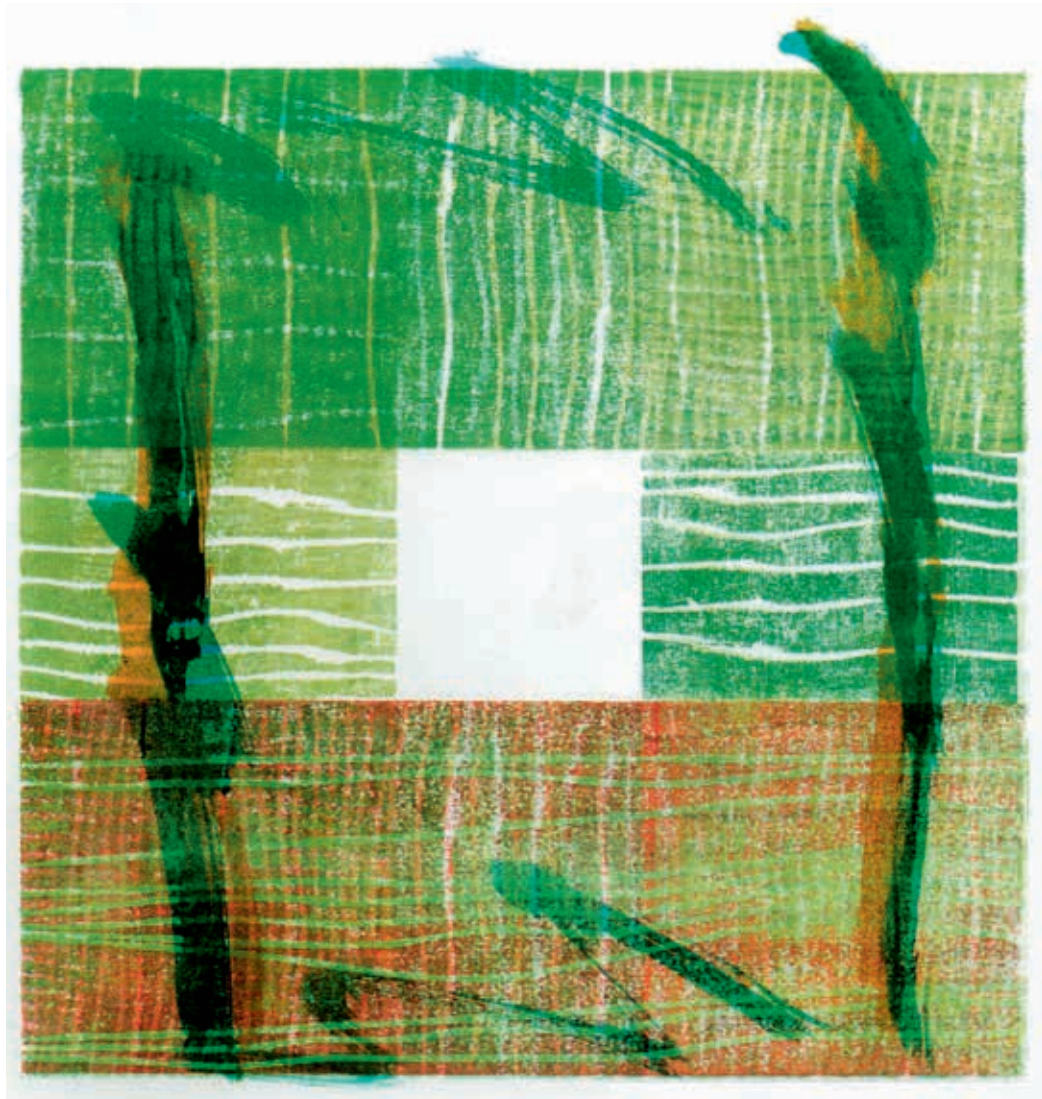
langen kunnen verdedigen. Daar waar deze vrije ruimte in gevaar komt door bureaucratie of eenzijdige, door financiële overwegingen of formalisme gestuurde besluiten, kwam hij in het geweer. Hij schreef erover, maar kon er zich ook in de praktijk over opwinden. (Ik herinner mij zijn boosheid over de hoge reproductie rechten voor een syllabus.)

Literatuurwetenschappelijke inzichten op het gebied van stijlmiddelen, ficties en interpretatie drongen door in zijn visies op rechtsstaat en democratie. Zie zijn proefschrift, nog altijd een naslagwerk voor staatsrecht en democratie, met een discussie van denkers én dichters.⁵ Bij de ontwikkeling van zijn ideeën-goes maakte hij verder gebruik van literair geïnspireerde concepten als fragment, symbool, de metafoor voor de analyse van de geconstrueerde wereld van het recht.

Ten slotte was Willem Witteveen de man van de dialoog, ook als literair genre. Hij stelde deze gespreksvorm centraal in zijn denken, maar beoefende de dialoog ook in zijn benadering van visies van collega's, promovendi en studenten. Hij luisterde goed naar zijn gesprekspartner of de student in de zaal; hij moedigde de spreker aan om het beste uit het verdedigde standpunt naar voren te halen. 'Ja, zo kun je het ook zien', en dan gaf hij een draai aan het door de student opgebrachte punt, waardoor dit opeens een bijzonder waardevolle bijdrage aan het onderwerp van het college werd.

Droomgenoten

Dichters als Herbert, Zagajewski en Szymborska brachten Willem op nieuwe ideeën en een doorleefd inzicht in het streven naar recht. En Calvino's poëtische werk *Onzichtbare steden* vormde het uitgangspunt voor het werken aan een bundel over visies op de stad, nieuwe poging om met woorden onzichtbare idealen over recht en samenleving een voorlopige vorm te geven, een werk dat hij niet meer heeft kunnen afmaken.



Carinne Elion-Valter *De betekenissen van literatuur*

De dichters beantwoordden aan zijn natuurlijke habitat van de beschouwende, onderzoekende flaneerder door de straten van stad en recht. Het was een alter ego waarin literaire figuren als Palomar (Calvino), M. Teste (Paul Valéry), Plume (Henri Michaud), Meneer Tiennoppen (Harry Mulisch) en Meneer Cogito (Z. Herbert) hem voorgingen. Behalve uit dichters haalde Willem veel inspiratie uit het modernisme, die uiterst pluralistische kunststroming die in al haar diversiteit een poging is tot het begrijpen van een revolutionair veranderde wereld. Zijn enthousiasme over de recente tentoonstelling in het Centre Pompidou te Parijs over de vele internationale vormen van het modernisme getuigt ervan. De catalogus kon hem niet meer bereiken.

Schrijver

Willem Witteveen was niet alleen een nieuwsgierig en leergierig lezer van literatuur of beschouwingen over literatuur. Hij was een begenadigd spreker en hij schreef zelf ook. Allereerst kenmerkte zijn schrijfstijl zich door een fijnzinnige ironie. Lees de licht absurdistische ironie in titels als *Een bureaucratische piekervaring*, *Plato en de regelzucht* en *De retoriek van een onpartijdige waarnemer*. Hij speelde met een raadsel (*Recht als iets anders*) of hanteerde welbewust een verhalende stijl (*Waarom een toevallige ontmoeting geïnterpreteerd wordt...*) en verwees daarbij met welbewust gebruik van intertekstualiteit naar werk van andere auteurs. Zo gaf hij de verwevenheid aan van zijn denken over recht en politiek met het denken over andere onderwerpen. Met genoegen ondersteunde hij zijn betoog met literaire voorbeelden.

En ja, ten slotte, en misschien nog wel het belangrijkste: Willem Witteveen schreef zelf literair werk. Hij stelde als senator met andere leden van de Eerste Kamer een bundel samen waarin, bescheiden als hij was, als onderdeel van de inleiding het gedicht *Woordenstroom*

was opgenomen. Hij publiceerde een prachtige allegorie, de *Ambassadeursbrief uit een stad die met terugwerkende kracht uit de golven opduikt*, waarvoor hij putte uit ervaringen en beelden opgedaan tijdens zijn verblijf van een halfjaar in Venetië.⁶ Het verhaal deelt in de sfeer en ideeënwereld van *Onzichtbare steden*. Het vertelt hoe burgers hun stad dagelijks bevestigen door hun economisch handelen, rept van een koning zo wijs dat hij de stad vanuit ieder denkbaar standpunt kan overzien en besluit met het beeld van een houten boot op schragen: 'Het drong tot me door dat als de stad blijft zakken en het zeewater blijft stijgen deze kajak zich op een dag van zijn schragen losmaakt en koers kiest naar zee.'

Willem Witteveen, voorvechter van de dialoog in recht en politiek, was verder een liefhebber van de dialoog tussen beeldende kunst en poëzie. Hij hield van die dichterlijke kunstenaar Paul Klee en hij bewonderde de poëtische dubbelprojecten van kunstenaars en dichters als Miró en Tristan Tzara op een tentoonstelling over kunstenaarsboeken.⁷ En zo publiceerde Willem zelf het hierbij afgebeelde grafische werk met gedichten waarvan ik er hier één opneem, omdat het wel iets van zijn wezen uitdrukt, de zucht als de windvlaag van zijn geest, herkenbaar in zijn manier van lopen.

Droom, rivier et cetera
De droom is een rivier die
achter
de tuin van de gedachten
stroomt.

Goed, het is een droom, ik weet het.
Toch is het of ik iets hoor ruisen
voorbij
de takken van de appelboom.

Iets dat geen wind is en geen straatlawaaï
op afstand tot een zucht gecompriemd.

Iets als het draaien van het wiel der eeuwen⁸



wegen der vrijheid. 1968

Carinne Elion-Valter *De betekenis van literatuur*

Noten

- 1 W.J. Witteveen (2008), 'Mozes als verlichte wetgever', *Schrift* 40, pp. 162-166.
- 2 W.J. Witteveen (2013), 'Drie reisgenoten: Pascal, Montesquieu, Rousseau', in: H Kinneking, A., de Hert, P., Somers (red.), *Tocqueville, profeet van de moderne democratie*, Lemniscaat.
- 3 W.J. Witteveen (2010), 'Kafka en de verbeelding van de bureaucratie', *RegelMaat*, p. 218.
- 4 W.J. Witteveen (2000), 'De waarheid, onschuldig opgebiecht, Over: Pirandello, de waarheid', in: Willem Witteveen & Sanne Taekema (red.), *Verbeeldingsmacht, wat juristen moeten lezen*, Boom.
- 5 W.J. Witteveen (1988), *De Retoriek in Het Recht, Over Retorica en Interpretatie, Staatsrecht en Democratie*, Tjeenk Willink.
- 6 Willem Witteveen, 'Ambassadeursbrief uit een stad die met terugwerkende kracht uit de golven opduikt', in: *Brabant Cultureel, tijdschrift voor kunst, cultuur en literatuur* (www.cubra.nl/specialebijdragen/BrabantCultureel/BC_BL_201310/201310_Willem_Witteveen.htm).
- 7 Caldic Collectie, Artist's Books, Waanders Uitgevers, Zwolle/Museum De Fundatie (mei-augustus 2009).
- 8 Willem Witteveen, 'Twee Gedichten', *Brabant Cultureel*, december 2009, pp. 82-85.

Zachte kracht

ALKELINE VAN LENNING

Dean aan Tilburg University College

Toen Willem Witteveen mij in 2007 vroeg om samen met enkele anderen in Tilburg een bacheloropleiding Liberal Arts op te zetten, raakten we in gesprek over het belang van onderwijs. Hij was ervan overtuigd dat educatie het beste antwoord is op bekrompenheid, haat en geweld. Vol vuur sprak hij over de noodzaak van dialoog, van discussies tussen studenten met diverse nationaliteiten, uiteenlopende achtergronden en pluriforme politieke oriëntaties.

Hij zag een ideaal voor zich waarin docenten echt betrokken waren bij studenten. Zo zouden ze studenten bij hen thuis ontvangen en met hen hun favoriete boeken bediscussieren. Er zouden naast het rijk gevulde curriculum, met talloze keuzemogelijkheden, allerlei extracurriculaire activiteiten georganiseerd worden. Er zou een prachtige ruimte, liefst een bibliotheek, moeten komen waar docenten en studenten elkaar konden ontmoeten en waar een piano zou staan. Ook zou je je terug kunnen trekken voor stille concentratie en studie. In de loop van het gesprek opperde ik praktische bezwaren en stelde voor sommige randvoorwaarden eerst eens uit te zoeken. Onze rolverdeling was geboren.

Natuurlijk zag de werkelijkheid er uiteindelijk niet zo uit als zijn ideaal. Dat stelde Willem Witteveen echter niet teleur want hij was behalve een idealist een onverbeterlijke optimist. Daardoor was hij bestand tegen tegenslag. Toen Liberal Arts in 2008 startte en wij ons als vaste staf presenteerden aan de collega's van de School of Humanities, waar onze opleiding werd ondergebracht, viel Willem

Witteveens initiatief naast voorzichtige welwillendheid ook scepticisme ten deel. Velen waren beducht voor wat 'het kannibalisme van Liberal Arts' genoemd werd: het wegsnoepen van studenten bij de humaniora. Tijdens de presentatiebijeenkomst van Liberal Arts in de School of Humanities beantwoordde Willem Witteveen het soms vileine cynisme uit de zaal, met erudiete beminlijkheid. Hij werd niet – zoals wij, de rest van de staf – bang en boos. Hij leek de hatelijkheden niet eens te bemerken. Zijn aristocratische geest liet zich niet vangen in een kleinzielig debat. Na die eerste presentatiebijeenkomst waren we in één klap een hechte groep en hadden we een leider: Willem Witteveen. Hij was de dean vanaf de start in 2008. Hij *werkte* niet alleen voor Liberal Arts, hij *was* Liberal Arts. Hij schakelde zelf moeiteloos tussen het recht, de literatuur, de geschiedenis en de filosofie. Wezen en werk waren bij deze homo universalis niet van elkaar te onderscheiden.

Ook tussen leer en leven zat bij hem geen verschil: de openheid van zijn theoretische benadering was in lijn met zijn geloofsovertuiging en met zijn opstelling in debatten. Ik heb nog nooit iemand ontmoet die zo veel respect toonde voor het standpunt van zijn opponent. Hij kwam uit een milieu van soefi's, een beweging die streeft naar de eenheid van alle wereldgodsdiensten. In zijn zeldzame uitspraken over godsdienst was hij zeer terughoudend. Hij was van mening dat je een godservaring niet onder woorden kunt brengen. Hij vertelde eens dat hij op dit punt veel herkende in het taoïsme.

Alkeline van Lenning *Zachte kracht*

Door de combinatie van vriendelijke benaderbaarheid en eruditie was Willem Witteveen zeer geliefd bij de studenten. Hij inspireerde en imponeerde. Als geen ander begreep hij dat onderwijzen het faciliteren van leren is. Zijn eruditie, brille en wijsheid verraadden zich op talloze manieren. Maar zich laten gelden deed hij niet. Hij had grote moeite met de scoringsdrift in de politiek en wilde daarom niet in de Tweede Kamer zitten. Hij herkende de moeilijkheden van een intellectueel in de politiek zoals die door Michael Ignatieff in diens boek *Fire and Ashes* zijn beschreven.

Toen studenten hem dit voorjaar interviewden, omschreef hij zichzelf als een dromer. Ik heb hem altijd meer als een kunstenaar beschouwd. Hij kon zich op veel verschillende manieren uiten: hij speelde piano, tekende en schilderde. Hierover zei hij in navolging van Karel Appel: 'Ik rotzooi maar wat. Het belangrijke is dat je expressief bent, iets uitdrukt op een totaal andere manier dan anders.'

Willem Witteveen schreef gedichten, mooie artikelen en boeken. Hij kweet zich als een kunstenaar van zijn academisch taken. Als het maar enigszins kon liet hij de bureaucratistische noodzakelijkheden, de administratie en organisatie van het onderwijs en de strijd om financiën, aan anderen over. Deze activiteiten zijn de laatste decennia steeds meer tot de 'core business' van wetenschappers gaan behoren. Het moet de hedendaagse universiteit te denken geven dat iemand die deze taken minimaal of gewoon niet uitvoerde, op handen gedragen werd door studenten en collega's.

Vanaf 2012 veranderde onze werkverhouding. Ik volgde Willem Witteveen op als dean en hij nam een meer adviserende rol op zich. Hij zocht veelvuldig contact en kwam vaak naar mijn werkkamer toe onder het motto: 'Dat is goed voor mij, dan loop ik een stukje.' Ik zag hem dan vanuit mijn raam over de campus aan komen, die energieke verende tred, dat enigszins trekken van het linkerbeen, het opgeheven hoofd en die vrolijke loensende

blik waarmee hij onbevangen rondkeek. Wat was hij het leven toegewend.

Hij bleef zich onverminderd inzetten voor de opleiding: hij gaf een veelgeprezen cursus retorica en verzorgde samen met David Jansens een zeer waardevolle inleiding in de geesteswetenschappen en het recht. Ik klaagde, als nieuwe dean, met regelmaat over de werklast. Hij was altijd bereid te helpen. Dat deed hij bijvoorbeeld door zich beschikbaar te houden als spreker op onze jaarlijkse openingsconferentie. In 2013 was het thema: de regulering van prostitutie in Nederland. Een van de sprekers was resoluut voor een volledig prostitutieverbod, een ander bepleitte regulering en Witteveen koos op zijn gebruikelijke elegante wijze een weloverwogen standpunt: 'I am a reluctant regulator', zei hij.

Maar hij stelde zich niet alleen beschikbaar voor glansrollen. Hoewel hij, zoals opgemerkt, probeerde om onder administratieve en organisatorische taken uit te komen, was hij zeer bereid om klusjes op zich te nemen die door de rest van de staf als een soort corvee werden ervaren. Zoals het houden van toelatingsgesprekken met aankomende eerstejaarsstudenten. Dat vond hij vreselijk leuk om te doen. Hij nam de middelbare scholieren volkomen serieus en had er zichtbaar plezier in om met hen te discussiëren. Vaak zag hij veel meer in de door hen geschreven essays dan er feitelijk op papier stond. Met als gevolg dat zijn oordeel over de kandidaat bijna altijd bijzonder mild was. Als er een twijfelgeval wordt toegelaten voor onze opleiding spreken we van 'een Witteveentje'.

Vaak werd ik getroffen door zijn vriendelijkheid en bescheidenheid. Door zijn zachtmoedigheid vergat je soms zijn scherpzinnige intelligentie. Het volgende citaat van Laozi — een Chinese wijsgeer (604 — 531 v.Chr.) en een van de grondleggers van het taoïsme — doet me aan hem denken: *Water is vloeibaar, zacht en helend. Door water kan een rots uitslijten. Een rots is star en hard en kan niet genezen.*

Alkeline van Lenning *Zachte kracht*

Alles wat vloeibaar, zacht en helend is, zal hardheid en onbuigzaamheid overwinnen. Het zachte is sterk.

Willem Witteveens verhaal weerklonk niet meer op onze openingsconferentie van afgelopen augustus. Hij zou spreken over de staat en

het geluk. Zijn fysieke stem is het zwijgen opgelegd en Liberal Arts and Sciences zal nooit meer hetzelfde zijn. Maar meer dan ooit zijn we vastberaden om het werk in zijn geest voort te zetten en te laten zien hoe sterk zachte waarden kunnen zijn.

Politiek handelen is ook retorisch handelen

RUUD KOOLE

Redacteur S&D, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden en senator voor de PvdA

In de Eerste Kamer was Willem Witteveen in letterlijke zin mijn meest nabije collega: wij zaten naast elkaar in het Kamerbankje van de plenaire zaal. Wanneer het debat het toeliet en hijzelf geen woordvoerder was, zag ik hem daar regelmatig in een boek lezen. Tijdens een van de laatste plenaire debatten voor zijn tragische dood beval hij mij het boek aan dat hij op dat moment aan het lezen was: *Fire and Ashes* van Michael Ignatieff. Hierin doet Ignatieff op openhartige wijze verslag van zijn belevenissen in de politiek. Vanuit de wetenschap (Ignatieff was hoogleraar aan Harvard) begaf Ignatieff zich ongeveer tien jaar geleden in de actieve nationale politiek van zijn land, Canada, om na een aantal jaren — sadder and wiser — weer terug te keren op de universiteit.

Witteveen was heel enthousiast over de eerlijkheid waarmee Ignatieff de spanning beschreef tussen de autonomie van een wetenschapper en de druk die er van alle kanten op je wordt uitgeoefend wanneer je actief bent in de politiek. Ik vermoed dat dat ook kwam omdat hij er veel van zijn eigen wereld in herkende. Willem Witteveen was immers tegelijk wetenschapper en politicus; hoogleraar en senator.

Willem Witteveen kende ik niet alleen als mede-senator. Ook als collega-wetenschapper en als partijgenoot heb ik hem door de jaren heen regelmatig getroffen. Ruim een kwart-eeuw geleden ontmoette ik hem voor het eerst in Leiden binnen de groep van jonge

wetenschappers die werkgroepen verzorgden voor het vak Staatskunde voor eerstejaars rechtenstudenten, een combinatie van politologie en staatsrecht, waar hij een groot voorstander van was. Zelf had hij aan die universiteit politieke wetenschappen gestudeerd binnen de rechtenfaculteit. Toen al viel zijn enorme eruditie op. Dat bleek ook uit het proefschrift dat hij in die tijd afrondde. Daarin besteedde hij veel aandacht aan het belang van taal in de politiek en in het recht. Woorden doen ertoe.

Het theater van de politiek

Veel aandacht had hij ook voor het politieke spel, in de goede betekenis van het woord. Een later boek van hem heette niet voor niets *Het theater van de politiek* (1992). Witteveen wist hoe belangrijk de manier is waarop een politicus zich uit. In zijn woorden: 'De omgeving is onzeker, de problemen moeilijk hanteerbaar, de publieke aandacht groot. Dat maakt het des te belangrijker dat de politicus in staat is anderen te overtuigen. Politiek handelen is in toenemende mate retorisch handelen.'

Maar Willem Witteveen wist ook als geen ander dat er gevaren kleven aan de kunst van het overtuigen: 'Iemand die zich daarop toelagt heeft een oneerlijke voorsprong op mensen die eerlijk voor hun mening uitkomen: hij kent de trucs, stelt zich strategisch op, laat zwakke argumenten van sterke winnen. Er is

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

in onze cultuur toch altijd het gevoel dat iemand die “een mooi verhaal houdt” ons wantrouwen verdient. Met die kritische instelling worden ook politici tegemoet getreden als zij hun noodzakelijke retorische activiteiten ont-plooien.’ Een politicus ziet zich aldus voor de opdracht geplaatst retorica in te zetten, maar zonder loze woorden of gladdes praatjes te gebruiken. Inhoud voorop, maar wel goed gebracht.

Die uitdaging is makkelijker geformuleerd dan uitgevoerd, wist ook Witteveen. Hij was altijd zeer kritisch op de inhoud en een zekere koppigheid daarbij was hem niet vreemd, maar tegelijk was hij mild in zijn oordeel wanneer het een politicus een keer niet lukte in-houd en retoriek in de juiste verhouding met elkaar te combineren. Maar wanneer de inhoudelijke argumentatie onder de maat bleef, was hij streng, niet door iemand de les te lezen, maar juist door indringende vragen te stellen. Dat stellen van indringende vragen was ook zijn handelsmerk in de fractie in de Eerste Kamer. Want alleen door middel van een open discussie in de fractie kon zijns inziens een afgewogen inhoudelijke opstelling worden bereikt en een daarbij passende retorische invalshoek worden gekozen.

De scheiding der machten als een nuttige fictie

Willem Witteveen was zeer op zijn plaats in de Eerste Kamer. Hij was daarvan lid van 1999 tot 2007 en op opnieuw vanaf januari 2013. Het idee van de Eerste Kamer als ‘chambre de réflexion’ was hem op het lijf geschreven. Reflectie op de kwaliteit van wetgeving, reflectie op de rechtsstaat. Hij stond daarin niet alleen; de meeste senatoren richtten zich daarop. Maar door zijn grondige kennis van constitutionele zaken, gekoppeld aan een doorwrochte eigen visie daarop, had hij een bijzondere inbreng. Hij wist bijvoorbeeld dat de scheiding der machten een fictie is, maar wel een nuttige fictie, net zoals dat geldt voor de ministeriële

verantwoordelijkheid. In zijn proefschrift had hij ficties al omschreven als ‘algemeen geaccepteerde onwaarheden’. In het vak Staatskunde had hij zijn collega-docenten reeds gewezen op het nut daarvan voor het in stand houden van de rechtsstaat. Het verdedigen van die nuttige ficties mag niet leiden tot relativisme, zei hij, maar vraagt een permanente discussie over hoe wetten en regels moeten worden geïnterpreteerd. Wetgeving is vooral ook deliberatie en interpretatie.

Dat merkte ik bijvoorbeeld vorig voorjaar toen de vraag opkwam of Kamerleden die niet de eed wilden afleggen bij de inhuldiging van de koning aanwezig konden zijn op de verenigde vergadering van het parlement in de Nieuwe Kerk. In pers en parlement werd door sommigen de stelling verdedigd dat dit niet mocht, omdat de wet het niet zou toestaan. Willem Witteveen, die zelf overigens de eed wel zou afleggen, was het daar niet mee eens, zo schreef hij mij in een uitvoerige e-mail. Hij redeneerde als volgt: ‘Letterlijke interpretatie van de wet leidt tot een absurde uitkomst. Er zijn dan geen regels over quorum, er zijn geen voorzieningen geschapen voor afwezige leden die ziek zijn of principieel niet in willen stemmen met ondersteuning van de Koning. Dat betekent dat we over moeten gaan op een redelijke wetsuitleg. Mijns inziens is die dan dat het wat de Koning betreft om een echte eed gaat ten overstaan van de Staten-Generaal. De plechtige verklaring [van de Kamerleden] die erop volgt is geen eed, maar een politieke reactie op het politieke feit dat de eed is afgelegd en de Koning daardoor zijn ambt heeft aanvaard. Als er leden zijn die zich met de inhoud van deze politieke verklaring niet kunnen verenigen, hebben zij het recht zich aan het uitspreken van steun te onttrekken [...] Ik zie geen enkele reden waarom een Kamerlid dat niet wil instemmen met de politieke wilsverklaring niet bij de plechtigheid aanwezig zou kunnen zijn.’

Redelijke wetsuitleg: daar ging het hem om. Geen letterknechterij, maar ruimte voor een ‘redelijke’ interpretatie.

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

Kritisch maar geen dissident

Dat inzicht bracht hij ook in in discussies in de Eerste Kamer. Dit voorjaar was hij woordvoerder in het debat over de staat van de rechtsstaat. Niet toevallig begon hij zijn inbreng met de vraag hoe we de democratische rechtsstaat, waar we allemaal natuurlijk vóór zijn, moeten interpreteren. De ondergrens is een fatsoenlijke overheid, maar het ideaal is toch een vrije samenleving van burgers? Als dat zo is: wegen we de verschillende belangen dan wel altijd goed? Daar wilde hij graag een debat over. Is veiligheid niet zo sterk voorop komen te staan dat justitie daardoor op de achtergrond is geraakt, zoals alleen al de naamgeving van het departement suggereert?

Hij noemde voorbeelden van voorstellen waarbij deze vragen in het geding zijn, zoals de invoering van verplichte minimumstraffen ('waarbij we het oordeel van de rechter dus niet meer vertrouwen'), het strafbaar stellen van illegaal verblijf ('waarbij we straf opleggen om wat iemand is in plaats van om wat hij gedaan heeft'), lichte normovertredingen niet meer onder gezag en regie van een rechter af te doen maar door parketmedewerkers onder regie van een officier van justitie ('waarbij we de trias politica veronachtzamen') of het plan de straf al uit te voeren terwijl het hoger beroep nog loopt ('waarbij we de rechtsbescherming ondermijnen'). Prangende vragen, waarvoor hij aandacht vroeg in de fractie alvorens zijn inbreng te leveren in de plenaire zaal.

Betekende dat dat Witteveen alleen maar voor een wetsvoorstel stemde wanneer die vragen in zijn ogen overtuigend waren beantwoord? Nee, net als Ignatieff in zijn boek over Canada schrijft, was het voor hem als individueel politicus onmogelijk om alleen maar in te stemmen met zaken waar hij het 100% mee eens was. Wikken en wegen. Andere belangen dan inhoudelijke overwegingen tellen ook. Zo kwam de opmerking over het strafbaar stellen van illegalen uiteindelijk niet terecht in zijn plenaire inbreng. Hij liet zich overtuigen door

de redenering dat het handhaven van die opmerking, gegeven de gevoelige discussie over deze kwestie in zijn partij, alle aandacht op die kwestie zou vestigen, terwijl zijn verhaal toch veel breder was.

Een enkele keer stemde hij anders dan de meerderheid van zijn fractie. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de verlenging van de zogeheten Rotterdamwet. Hij stemde tegen dit wetsvoorstel dat de mogelijkheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden in bepaalde delen van de stad nog vele jaren wilde verlengen. Dat achtte hij niet verenigbaar met de rechtsstaat. Maar Witteveen was in zijn stemgedrag in het algemeen zeker geen dissident. Wel was het voor hem steeds van belang dat er een grondige discussie vooraf was gegaan aan de uiteindelijke standpuntbepaling, ook al voldeed dat standpunt niet of niet volledig aan wat hij zelf graag had gezien.

Eerste Kamer wetgevingskamer, Tweede Kamer beleidskamer

Zoals gezegd voelde Willem Witteveen zich zeer thuis in de Eerste Kamer; toch zag hij die Kamer het liefst van karakter veranderen. Bij een debat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer in het vroege voorjaar van 2013, waar ik het woord mocht voeren, kon hij het niet laten mij te wijzen op zijn idee voor een grondwetswijziging die van de Eerste Kamer een 'wetgevingskamer' zou maken en van de Tweede Kamer een 'beleidskamer'. Hij vond het maar vreemd dat bij elke denkbare gelegenheid weer getwijfeld wordt aan het nut en de noodzaak van de Eerste Kamer, terwijl niet gekeken wordt naar nut en noodzaak van de Tweede Kamer. Vandaar zijn idee voor een grondwetswijziging. In een e-mail schreef hij mij: 'Misschien is het aardig dit radicale alternatief te vermelden, al is het maar voor de Handelingen, want realisatie ervan is zeer ver weg. Maar die fundamentele discussie over het vertegenwoordigend stelsel zou het voor-

Ruud Koole *Politiek handelen is ook retorisch handelen*

deel hebben dat er ook kritisch wordt nagedacht over het functioneren van de Tweede Kamer waar ook veel aan kan worden verbeterd en de twee Kamers als gezamenlijk parlement positioneren tegenover de regering en overige machten (ook in Europa).'

In zijn partij, de PvdA, was hij op vele verschillende manieren actief. Naast zijn senator-schap was zijn bekendste activiteit in of namens de PvdA het voorzitterschap van een commissie die een nieuw Beginselprogramma moest opstellen. Dat speelde rond 2000. De harde werkelijkheid van de politiek is hij toen als wetenschapper al wel tegengekomen. Veel energie was gestoken in discussies met de partij en in het opstellen van een erudiet concept, maar dit project zou uiteindelijk stranden. Pas

in 2005 kwam een nieuw Beginselprogramma tot stand. Willem Witteveen zat toen niet in de commissie, maar steunde wel de gekozen aanpak, ondervond ik destijds als partijvoorzitter. Zo was hij: zonder rancune, de inhoud voorop en nooit op de man spelend.

Op 17 juli 2014 zat Willem Witteveen met zijn vrouw Lidwien en hun dochter Marit in het vliegtuig op weg naar hun vakantiebestemming. De MH17 werd uit de lucht geschooten boven een land in burgeroorlog door een fatale vergissing van oorlogvoerende bendes. Het contrast met de vredelievende, beminnelijke Willem Witteveen is groot. Wetenschap en politiek verloren met Willem Witteveen een erudiete en inspirerende docent en sociaal-democraat.

Creatieve wetenschapper

MARGO TRAPPENBURG

Bijzonder hoogleraar Sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat aan de Universiteit van Amsterdam

Soms vraag ik me af of ik in deze tijd ooit wetenschappelijk onderzoekster aan de universiteit zou zijn geworden. Junior-onderzoekers moeten nu een waterdichte opzet aanleveren voor een promotieonderzoek, keurig systematisch afgebakend, gebaseerd op passende theorie, liefst met ingewikkelde methoden ('multilevel'-analyse, experimenteel design, 'Q-sort' en vergelijkende 'case studies').

Ik weet niet of ik anno nu als junior gehoor zou vinden voor mijn hartenkreten: 'Ja, maar ik vind het veel leuker om in het Nederlands te schrijven. Ik kan veel beter en veel mooier schrijven in het Nederlands. Ik hou trouwens ook van Nederland, van de pietepouterige luxeproblemen die we hier kunnen bespreken; ik wil iets schrijven waar politici en beleidsmakers wat aan hebben of waar ze zich aan kunnen ergeren.'

Ik had geluk. Ik mocht mijn promotieonderzoek doen in 1989 bij Willem Witteveen. Er lag een onderzoeksvoorstel waar hij geld voor had gekregen waarmee twee junior-onderzoekers konden worden aangesteld, maar mijn mede-junior en ik hoefden ons niet aan de daarin beschreven aanpak te houden. Als het onderzoek maar in de vage verte zou gaan over 'wetgeving en communicatie' was het goed. Hij hechtte niet aan een waterdichte opzet; ik mocht gewoon een eerste hoofdstuk van mijn boek gaan schrijven en dan zouden wij wel weer verder zien.

Zelf deed hij niets liever dan mooi schrijven, Willem had zich immers gespecialiseerd in retorica. Hij was weliswaar jurist maar vooral politiek filosoof en hij vond dat een

belangrijk deel van het leven aan de academie zou moeten bestaan uit het lezen van mooie, belangrijke boeken. Dat konden politiek-filosofische boeken zijn, maar ook sociaal-wetenschappelijke, of diepgravende beschouwingen over de grondslagen van het recht. Het was vooral zaak dat je je als academicus breed oriënteerde en dat je je liet inspireren door allerlei perspectieven en benaderingen. Wetenschapper was een creatief beroep en daarom hadden we in ons kleine onderzoekscentrum ook regelmatig exposities van onbekende kunstenaars. Eind jaren tachtig een proefschrift schrijven bij Willem Witteveen was leerzaam en vooral heel erg leuk.

Willem Witteveen zat in de redactie en later in de redactieraad van *S&D*, en ook in die hoedanigheid pleitte hij voor creativiteit. *S&D* had in die tijd een poëzierubriek die bijna elke vergadering ter discussie stond. Wat deed een gedicht daar tussen al die politieke essays, wetenschappelijke stukken en belangwekkende boekbesprekingen? Zijn retorische gaven hebben de poëzierubriek menigmaal van de ondergang gered.

Willem was het die mijn naam noemde toen er nieuwe redactieleden werden gezocht; op zijn voorspraak kwam ik – prille wetenschapster met nog maar weinig publicaties – door de ballotage. Het lidmaatschap van de *S&D*-redactie gaf mij de kans om naar hartenlust dingen te schrijven waar politici en beleidsmakers zich aan konden ergeren en mogelijk een enkele keer hun voordeel mee zouden kunnen doen.

Margo Trappenburg *Creatieve wetenschapper*

In 1989 leken veel wetenschappers een beetje op Willem Witteveen. In 2014 is dat niet meer het geval. De meeste academici zijn saai-er en degelijker geworden: ze publiceren in 'peer reviewed' tijdschriften, liefst in een klein overzichtelijk vakgebied zodat ze althans op dat gebied gelezen worden door hun vakbroeders in verre buitenland. Maar Willem Witteveen bleef een algemeen geïnteresseerde intellectueel. Als je hem tegenkwam praatte hij nog steeds vol enthousiasme over

pas gelezen boeken over alle mogelijke onderwerpen. Hij bleef zelf ook mooie boeken schrijven, gewoon in het Nederlands, en hij bleef intens geïnteresseerd in de Nederlandse politiek. De laatste keer dat ik hem tegenkwam praatte hij vol enthousiasme over een gastdocentschap aan de internationale universiteit van Venetië, waar hij doceerde over het werk van Italo Calvino.

We zullen zijn inspirerende, creatieve geest missen in de wetenschap.

Willem is weg

HERMAN VAN GUNSTEREN

Emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden

Op 1 juni 1988 promoveerde Willem Witteveen. Met lof. In een bloemrijke tekst van aanzienlijke omvang – als Willem taalspeelde was hij nooit kort, het plezier spatte eraf en waarom zou je het niet nog wat langer laten duren – had hij de klassieke retorica voor de eigen tijd beschikbaar gemaakt en met vrucht gebruikt bij de behandeling van vragen van staatsrecht. De Leidse promotieplechtigheid was geestrijk. Toen de pedel hem met zijn ‘hora est’ onderbrak, reageerde Willem gevat door naar de pedel te wijzen onder het uitroepen van ‘een taaldaad!’ – een demonstratie die precies in zijn betoog paste.

Na afloop was er een diner in Voorschoten en vervolgens een feest in Wassenaar bij de ouders van de jonge doctor aan de Waldeck Pyrmontlaan. Vandaar fietste ik rond drie uur in een volle maannacht terug naar Oegstgeest. Ik besloot even langs het kerkhof voor Canadese vliegers uit de Tweede Wereldoorlog te gaan om ze te bedanken. Het kerkhof, dat in een mild golvend duin had gelegen, was vervangen door villa’s. Ineens was het er niet meer. Nu is Willem er ineens niet meer. Ook uit de lucht geschoten.

Willems afstudeerscriptie had de mooie titel *De omgeving van het milieu*. Hij wilde aanvankelijk op dat spoor doorgaan, maar vond geen financiering voor zijn plannen – die waren inderdaad nog wat onbestemd. Hij kreeg een aanstelling voor staatsrecht aan de Universiteit Leiden en stortte zich vol op dat vak. Hij had een goed oor voor wat onder collega’s leefde. Vaak wist hij precies dat te spiegelen waar ze in hun betoog tastend naar op zoek

waren. In de Staatkundige Jaarboeken nodigde hij ze uit om in hun werk de volgende stap te wagen. Mij hielp hij bij het formuleren van de conclusies voor de handelseditie van mijn *The Quest for Control*. Echt zijn draai vond Willem toen hij zich in de retorica verdiepte en tijdens een verblijf in Oxford het proefschrift voor een groot deel op papier kreeg. Zijn openheid behield hij, maar een zekere onbestemdheid van een intelligente jongeling van goeden huize maakte plaats voor geprononceerde uitspraken die met milde geestigheid werden gebracht. Willem Witteveen kreeg een eigen plaats en stem in het Nederlandse denken over de publieke zaak.

Na de samenwerking in het intensieve promotietraject werd het contact tussen hem en mij uiteraard minder frequent. Ik ging verder met nieuwe aankomende wetenschappers en hij werd hoogleraar in Tilburg. Van tijd tot tijd deden we wel een beroep op elkaar, nooit tevergeefs. Bij mijn afscheid als hoogleraar schreef hij een beschouwing over mijn werk in de Academische Boekengids. Ik was daar blij en verguld mee. Als we elkaar zagen was er altijd het plezier van de uitwisseling van gedachten en waarnemingen – Willem Witteveen kon met liefde en humor benoemen wat zich in de publieke sfeer afspeelde. Het laatst sprak ik hem dit voorjaar bij de presentatie van een boek van Tom Eijsbouts (ook een oud-promovendus en hoogleraar) in sociëteit Arti in Amsterdam. Ik herinner me Willems halfscheve lachje dat zijn rake woorden een eigen tint meegaf.

Bij de herdenkingsbijeenkomst voor Willem in Tilburg op 18 september mocht ik wat

Herman van Gunsteren *Willem is weg*

pianospelen. Voor de achterblijvenden. Willem zelf kan niet meer doen waar hij zo goed in was: luisteren en naar boven brengen wat

mensen eigenlijk bedoelen als ze spreken, muziek maken, schilderen... Blij worden van die herdenking gaat ook niet meer.

A.L. Snijders

De stad

Mijn neef Adriaan werd in 1927 op een schip naar Amerika geboren. Zijn moeder (een zuster van mijn moeder) ontvluchtte Europa niet vanwege de economie, de politiek of het gluipende oorlogsgevaar, het ging om de vader van Adriaan, een Roemeense autohandelaar die al een voltooid gezin had en liever in zijn vaderland bleef. Hij was trouwens fatsoenlijker dan de voortekenen deden vermoeden: hij bleef geld sturen tot zijn zoon eenentwintig was. Moeder en zoon werden woestijnnomaden in Nevada, hij ging nooit naar school, zijn moeder wilde dat hij alles leerde van de rode rotsen en dat hij niet zou opkijken van de stilte van honderden miljoenen jaren. Sinds ze hem had leren lezen, haalde hij boeken uit kleine plattelandsbibliotheken, steden bezochten ze nooit. Maar hij wist na enige tijd alles van de Renaissance, hij had zijn rijbewijs en was populair bij de meisjes in de wegrerestaurants. Zijn leven was als ondiep water, het kon naar alle kanten lopen, het kende weinig onneembare obstakels. Behalve één: de grote stad. De enige keer dat ik hem in de woestijn bezocht (in 1962), vertelde hij dat de wereld ten onder zou gaan aan de grote stad. Hij citeerde de Amerikaanse schrijver Henry Adams, die voorspeld had dat de mensheid zou versplinteren in haar vooruitgang. Toen hij in 1904 uit Europa terugkeerde naar New York, bood de stad hem een apocalyptische aanblik.

‘Hij vond het uitzicht indrukwekkender dan ooit – fantastisch – in niets gelijkend op wat de mens ooit had aanschouwd – en evenmin op wat hij ooit had willen aanschouwen. Door de poging iets te verklaren dat elke zingeving tartte raakte de omtrek van de stad buiten zichzelf, de energie leek aan haar dienstbaarheid ontstegen en voor haar eigen vrijheid op te komen. De cilinder was ontploft en had grote hoeveelheden steen en stoom tegen de hemel gesmeten. De stad spreidde een hysterisch gedrag tentoon en de burgers schreeuwden in alle toonaarden van woede en ontzetting dat de nieuwe krachten koste wat kost aan banden moesten worden gelegd. Ongedachte welvaart, een macht waarover de mens nooit eerder had beschikt, snelheid zoals tot dan toe slechts was bereikt door meteoren hadden de wereld prikkelbaar, nerveus, gemelijk, onredelijk en bang gemaakt.’

Op de terugreis, niet wetend wat mij nog te wachten stond, was dit mijn mantra: prikkelbaar, nerveus, gemelijk, onredelijk en bang.